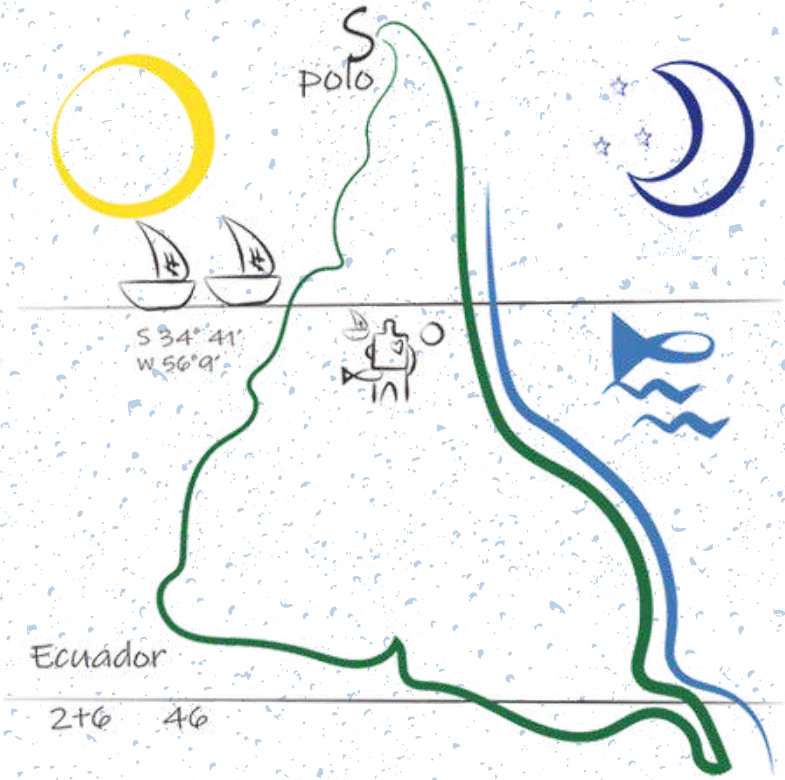


VIII SEPOME

SEMINÁRIO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO MERCOSUL

(NOVAS) DEMANDAS E (NOVOS) DESAFIOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

APOIO

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

MESTRADO E DOUTORADO POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS UCPEL

FAPERGS

PSCISS

GEP-PSGP
Políticas Sociais, Programas de Transferência de Renda, Gênero e Pobreza

GRUPO DE PESQUISA POLÍTICA DE SAÚDE, EPIDEMIOLOGIA E SERVIÇOS DE SAÚDE

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

Emancipação: trabalho, saberes, lutas econômicas, movimentos sociais e democracia

NEL Núcleo de estudos latino - americano UCPEL

GRUPO DE ESTUDO E PESQUISA QUESTÃO AGRÁRIA, URBANA E AMBIENTAL e OBSERVATÓRIO DOS CONFLITOS DA CIDADE UCPEL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

ANAIS

VIII Seminário de Políticas Sociais no Mercosul

(Novas) Demandas e (Novos) Desafios em Tempos de Pandemia

2021

Ficha Catalográfica

S471a Seminário de Políticas Sociais no Mercosul (8:2021:Pelotas, RS)

Anais [recurso eletrônico] / VIII Seminário de Políticas Sociais no Mercosul - SEPOME / (Novas) demandas e (novos) desafios em tempos de pandemia: resumos , de 08 a 10 de novembro de 2021 (8: 2021: Pelotas, RS). – Pelotas: UCPEL, 2021.

Modo de acesso: internet

Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/sepome/

ISBN: 978-65-00-36669-3

1.políticas sociais - seminário. 2. Mercosul. I. Título.

Bibliotecária responsável: Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS - UCPel

Dom Jacinto Bergmann - Chanceler
José Carlos Pereira Bachettini Júnior – Reitor
Marcus Bicalho Pinto Rodrigues – Vice-Reitor
Ezequiel Insaurriaga Megiato - Pró-Reitor Acadêmico
Magda Pautz Westermann - Pró-Reitora Administrativa

Centro de Ciências Sociais e Tecnológicas
Ana Cláudia Vinholes Siqueira Lucas - Diretora

Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos
Aline Mendonça dos Santos – Coordenadora

COMISSÃO CIENTÍFICA

Aline Mendonça dos Santos - Universidade Católica de Pelotas
Isabela Figueroa - Universidade de Magdalena
Jane Cruz Prates - Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul
Laura Leonor Salazar - Universidad Nacional de Entre Rios
Mara Rosange Acosta Medeiros - Universidade Católica de Pelotas
Maria Lúcia Teixeira Garcia - Universidade Federal do Espírito Santo
Monica de Castro Senna - Universidade Federal Fluminense
Pablo Bentura Alonso - Universidad de La República
Sandro Schreiber de Oliveira - Universidade Católica de Pelotas
Stella Mary Garcia Aguero - Universidad Nacional de Assunção
Tânia Kruger - Universidade Federal de Santa Catarina
Vera Maria Ribeiro Nogueira - Universidade Católica de Pelotas
Vini Rabassa da Silva - Universidade Católica de Pelotas

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA
Maritânia Salete Salvi Rafagnin
Flávia Giribone Acosta Duarte
Otávio Luís Siqueira Couto
Vanessa Souza da Silva
Marina Nogueira Madruga
Bruna Kruschardt Gouvêa

CAPA
Bruna Kruschardt Gouvêa

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

PROGRAMAÇÃO

08/11/2021

SALA POSTER - 14:00 às 21:00 Sala de Pôster Eletrônico - Acesso livre aos participantes

14:00 às 15:30 - EIXO 1. Políticas sociais setoriais na atualidade: tensões e inovações
Coordenadoras:
Profa. Dra. Jane Cruz Prates – PUCRS
Profa. Dra. Claudia Sandra Krmpotic – CONICET-Argentina

14:00 às 15:30 - EIXO 4. Políticas em Serviços Penais: direitos sociais na questão penitenciária
Coordenadores:
Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies – UCPEL
Prof. Dr. Jackson da Silva Leal – Universidade do Extremo Sul Catarinense

14:00 às 15:30 - EIXO 6. Transformações do mundo do trabalho: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda
Coordenadores:
Profa. Dra. Aline Mendonça dos Santos – UCPEL
Prof. Dr. Valmor Schiochet – FURB

15:30 às 17:00 - EIXO 1. Políticas sociais setoriais na atualidade: tensões e inovações
Coordenadores:
Prof. Dr. Helder Binimelis – Universidade de Temuco
Profa. Dra. Elizabeth Ortega – UDELAR

15:30 às 17:00 - EIXO 4. Políticas em Serviços Penais: direitos sociais na questão penitenciária
Coordenadores:
Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies – UCPEL
Prof. Dr. Jackson da Silva Leal – Universidade do Extremo Sul Catarinense

15:30 às 17:00 - EIXO 6. Transformações do mundo do trabalho: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda
Coordenadores:
Profa. Dra. Aline Mendonça dos Santos – UCPEL
Prof. Dr. Valmor Schiochet – FURB

18:00 às 18:45 AUTORIDADES UNIVERSITÁRIAS

18:45 às 19:30
CONFERÊNCIA
Crise Pandêmica e seus desdobramentos no campo das políticas sociais
CONFERENCISTA: Prof. Dr. Eduardo Fagnani – UNICAMP
COORDENADORA: Profa. Dra. Vini Rabassa da Silva – UCPEL

19:30 às 21:00
MESA REDONDA
O impacto da pandemia na Agenda Social no Mercosul
INTEGRANTES:
Prof. Dr. Naomar de Almeida Filho – UFBA
Profa. Dra. Laura Garcés – Universidad de San Juan - Argentina
Profa. Dra. Carmen Midaglia - UDELAR - Uruguai
Prof. Me. Carmen Garcia – UNA/Instituto Social do Mercosul – Paraguai
COORDENADOR: Prof. Dr. Sandro Schreiber Oliveira -UCPEL

09/11/2021

SALA POSTER - 14:00 às 21:00 Sala de Pôster Eletrônico - Acesso livre aos participantes

14:00 às 15:30 - EIXO 2. Ação profissional em tempos de pandemia – desafios éticos e teóricos
Coordenadores:
Profa. Dra. Regina Celia T. Mioto – UFSC
Prof. Dr. Maurílio Castro de Matos – UERJ

14:00 às 15:30 - EIXO 5. Direitos Humanos e Acesso à Justiça: dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil contemporâneo
Coordenadoras:
Profa. Dra. Christiane Russomano Freire – UCPEL
Profa. Dra. Kátia Sento Sé Mello - UFRJ

14:00 às 15:30 - EIXO 7. Decolonialidade, direitos humanos e lutas sociais
Coordenadores:
Prof. Dr. Cesar Augusto Soares da Costa – UCPEL
Profa. Dra. Márcia Bertoldi – UFPEL

15:30 às 17:00 - EIXO 2. Ação profissional em tempos de pandemia – desafios éticos e teóricos
Coordenadoras:
Profa. Dra. Mabel Mascarenhas Torres – UEL
Profa. Dra. Laura Vecinday – UDELAR
15:30 às 17:00 - EIXO 5. Direitos Humanos e Acesso à Justiça: dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil contemporâneo
Coordenadoras:

Profa. Dra. Christiane Russomano Freire – UCPEL
Profa. Dra. Carolina González – UDELAR

15:30 às 17:00 - EIXO 8. MultipliCidade
Coordenadoras:
Profa. Dra Cristine Jacques Ribeiro - UCPEL
Profa. Dra Mariana Barbosa de Souza- UNILA

18:00 às 19:30
MESA REDONDA
Políticas em Serviços Penais: enfrentamento da questão social
INTEGRANTES
Profa. Dra Pollyanna Alves - Laboratório de Gestão de Políticas Penais/UnB
Profa. Dra. Maria Palma Wolff - Universidade de Barcelona
Profa. Dra. Valdirene Daufemback – Coordenadora Programa Fazendo Justiça – CNJ
COORDENADORA: Profa. Dra. Christiane Russomano Freire - UCPEL

19:30 às 20:00 - LANÇAMENTO DE LIVROS E PERIÓDICOS

20:00 às 21:00
CONFERÊNCIA
O Brasil perante o mundo: Segurança Pública e Democracia
CONFERENCISTA: Prof. Dr. Fabio de Sá e Silva - Universidade de Oklahoma
COORDENADOR: Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies – UCPEL

10/11/2021

SALA POSTER - 14:00 às 21:00 Sala de Pôster Eletrônico - Acesso livre aos participantes

14:00 às 15:30 - EIXO 3. Auxílio emergencial e iniciativas solidárias: primeiras aproximações
Coordenadoras:
Profa. Dra. Mara R. Acosta Medeiros – UCPEL
Profa. Dra. Rosa Castilho – UFRGS

14:00 às 15:30 - EIXO 5. Direitos Humanos e Acesso à Justiça: dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil contemporâneo
Coordenadoras:
Profa. Dra. Christiane Russomano Freire – UCPEL
Profa. Dra. Cristina Zackseski – UNB

14:00 às 15:30 - EIXO 9. Soberania, Segurança Alimentar e Agroecologia
Coordenadores:
Profa. Dra Eliana Gomes Bender – UFPEL
Profa. Dra Cristine Ribeiro – UCPEL
Prof. Dr. Tiago de Garcia Nunes – UCPEL

15:30 às 17:00 - EIXO 3. Auxílio emergencial e iniciativas solidárias: primeiras aproximações
Coordenadoras:
Profa. Dra. Eugênia Aparecida Cesconeto
Profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira

15:30 às 17:00 - EIXO 5. Direitos Humanos e Acesso à Justiça: dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil contemporâneo
Coordenadores:
Profa. Dra. Christiane Russomano Freire – UCPEL

15:30 às 17:00 - EIXO 9. Soberania, Segurança Alimentar e Agroecologia
Coordenadores:
Profa. Dra Eliana Gomes Bender – UFPEL
Profa. Dra Cristine Ribeiro – UCPEL
Prof. Dr. Tiago de Garcia Nunes – UCPEL

18:00 –20:30
MESA REDONDA
O papel da pesquisa e da extensão universitária na transformação social
INTEGRANTES
Profa. Dra. Virgínia Fontes – UFRJ
Prof. Dr. Humberto Tommasino – Universidade da República – Uruguai
Prof. Dr. Fernando Luiz Lara – Universidade do Texas – EUA
COORDENADORA: Profa. Dra. Aline M. dos Santos – UCPEL

20:30 às 21:00
SESSÃO DE ENCERRAMENTO: Profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira – UCPEL

SUMÁRIO

ABERTURA DO VIII SEPOME.....16

MESA TEMÁTICA - ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E DIRETOS SOCIAIS 20

AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA "NINGUÉNS" EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DOS IMPACTOS NA VIDA DE TRABALHADORE/AS 21

BONAPARTISMO E A NATUREZA DO GOVERNO BOLSONARO 31

CONSELHO TUTELAR E PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA RELAÇÃO IMPORTANTE PARA DEBATE NA ATUALIDADE 44

DÉFICIT DE POLÍTICAS SETORIAIS E AS INFLEXÕES DA PANDEMIA-COVID19 NA POPULAÇÃO NEGRA 57

O SUAS EM RISCO: O COFINANCIAMENTO NO CONTEXTO DE OFENSIVA NEOLIBERAL .. 68

PANDEMIA E DESIGUALDADES SOCIAIS: PERCEPÇÃO DOS CRAS/CREAS E CAPS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE 80

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PENSAMENTO CONSERVADOR E SUAS DETERMINAÇÕES IDEOCULTURAIS E SOCIOPOLÍTICAS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS 91

CRISE DO CAPITAL E A NECESSIDADE DE ANÁLISE DA TRANSFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS 103

CONFORMAÇÕES DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE: INFLEXÕES E RESISTÊNCIA EM UM CENÁRIO DE CRISE NO BRASIL 112

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO ESTADO EM AÇÃO 124

POLÍTICAS SOCIALES Y LAS AMBIVALENCIAS EN EL USO DE TECNOLOGÍAS DIGITALES EN PANDEMIA 134

CONFIGURAÇÕES DO NEOLIBERALISMO: DESAFIOS NO CONTEXTO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS 144

A IMPORTÂNCIA DA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES 155

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO BRASILEIRO 166

CONTRARREFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O PODER DO CAPITAL SOBRE O TRABALHO E A SAÚDE DO TRABALHADOR 178

POLÍTICA SOCIAL – A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA INTER-RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE TRABALHO 190

RETROCESSOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DE BOLSONARO 201

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA: DEBATE TEÓRICO E REGULAMENTAÇÕES SOBRE O SUAS 211

A ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O IMPACTO DO DESFINANCIAMENTO FEDERAL, EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 222

O DESMANTELAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: REGRESSÃO DE DIREITOS E DESPROTEÇÃO SOCIAL 232

O "CO-FINANCIAMENTO" DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AS "AVESSAS": uma aproximação aos orçamentos extraordinários no SUAS 244

ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O EMERGENCIAL E O DISPENSÁVEL 255

ESTADO, CONTRARREFORMAS E PANDEMIA: CONFERÊNCIA DE FORMA REMOTA? A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR 270

O FINANCIAMENTO DA SAÚDE EM TEMPOS DE NOVO REGIME FISCAL E PANDEMIA DE COVID-19 282

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL 293

EQUIDADE: O CONTEXTO SÓCIOESPACIAL DA REGIÃO MÉDIO NORTE ARAGUAIA PARA A ACESSIBILIDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA 304

BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL DO BRASIL E DA ARGENTINA 314

POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO BRASIL: VELHOS DESAFIOS E NOVAS DEMANDAS 325

POLÍTICA SOBRE DROGAS E AS TENSÕES NA REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL 337

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL DO GOVERNO BOLSONARO: O RETORNO DAS PRÁTICAS MANICOMIAIS 347

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE: O PERÍODO DE 1998 A 2016 EM ANÁLISE 357

NEOLIBERALISMO, DESIGUALDADES E PROCESSOS MIGRATÓRIOS: ASPECTOS CONCEITUAIS 369

GASTO SOCIAIS PÚBLICOS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA DESDE UMA MIRADA INTERNACIONAL 381

PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO CENÁRIO POLÍTICO DO ESTADO NEOLIBERAL 394

A PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA: O ISOLAMENTO SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES 405

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS 416

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PELOTAS: ASPECTOS ATUAIS DE FUNCIONAMENTO 429

A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NOS DIAS ATUAIS 440

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS CONSELHOS DE DIREITO 450

A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE O ENVELHECIMENTO HUMANO NO ESTADO DO PARANÁ 458

POLÍTICAS SOCIAIS INDIGENISTAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE 469

REALIDADES: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA PANDEMIA COVID-19 NO RIO GRANDE DO SUL 480

FAMILISMO, CUIDADO E GÊNERO: REFLEXÕES A PARTIR DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA SAÚDE 492

A TERCEIRIZAÇÃO DO CUIDADO: O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA E A (DES) PROTEÇÃO SOCIAL 502

OS REFLEXOS DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL PARA A FORMAÇÃO E TRABALHO PROFISSIONAL NO SERVIÇO SOCIAL 513

O TRABALHO NO CRAS EM TEMPOS DE PANDEMIA 521

O ATO DE BRINCAR E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 534

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DOS SUS E SUAS EM TEMPOS DE PANDEMIA 547

TECNOLOGIAS REMOTAS EM TEMPO DE PANDEMIA: DISCUTINDO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE ENSINO. 559

LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN URUGUAY EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y LA MEDIACIÓN DE LAS TICs 567

SAÚDE DO TRABALHADOR E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO EM TEMPOS DE PANDEMIA 578

O SERVIÇO SOCIAL NA ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE NO CONTEXTO DA COVID-19: DESAFIOS E DEMANDAS 589

SERVIÇOS DE CUIDADOS PALIATIVOS NO SETOR DE ONCOLOGIA EM UMA INSTITUIÇÃO HOSPITALAR EM LINHARES-ES 600

A REPERCUSSÃO DA PANDEMIA NO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA ÁREA SAÚDE ONCOLÓGICA 610

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E O DESAFIO ENFRENTADO PELA PANDEMIA DA COVID-19 623

PANDEMIA DE COVID-19, SAÚDE MENTAL E TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL 636

O TRABALHO DA(O) ASSISTENTE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ENTRE AS VULNERABILIDADES SOCIAIS E PROFISSIONAIS 649

OS DESAFIOS DO TRABALHO PROFISSIONAL DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDMEIA DE COVID-19 661

FORMAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL 673

SERVIÇO SOCIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: INTERVENÇÕES DIANTE DAS AUTOLESÕES 684

TRABALHO E PANDEMIA: REFLEXÕES SOBRE A AMPLIAÇÃO DO USO DAS TIC'S POR ASSISTENTES SOCIAIS JUDICIÁRIOS 696

A GARRA DA OPRESSÃO: A EXCLUSÃO DIGITAL DE PESSOAS IDOSAS E DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO DA PANDEMIA 707

O SIGILO PROFISSIONAL NO TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS MINEIRAS DURANTE A PANDEMIA 720

A DIREÇÃO DO TRABALHO DOS/AS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CRAS E CREAS EM TEMPOS DE PANDEMIA. 733

IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NO BRASIL: LIMITES E DESAFIOS DE ACESSO DOS USUÁRIOS 744

OS "BENEFICIÁRIOS" DO AUXILIO EMERGENCIAL: A "NOVA" FACE DA POBREZA NO BRASIL 754

PROGRAMA BOLSA FAMILIA, AUXÍLIO EMERGENCIAL E AUXÍLIO BRASIL: A POBREZA COMO FOCO 765

MESA TEMÁTICA - DIREITOS HUMANOS, SEGURANÇA E ACESSO A JUSTIÇA.....773

ASSISTÊNCIA GESTACIONAL EM MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA 774

POLICIAIS MILITARES: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PRAÇAS SOB À ÉGIDE DA LEI N. 5940 782

PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A PENA COMO FATOR DE LUCRO DIANTE DO CONTEXTO NEOLIBERAL 794

ENCARCERAMENTO FEMININO NOS ANOS 20 DO SÉCULO XXI: O QUE A SOCIEDADE PRECISA SABER E O ESTADO PRECISA FAZER 803

O CONSELHO DA COMUNIDADE DA EXECUÇÃO PENAL COMO MEDIADOR DE CIDADANIA AO APENADO 814

ADOECER E MORRER NA PRISÃO: ANÁLISE DE DEMANDAS DE INDENIZAÇÃO NO TJRS 826

DEMANDAS DE INDENIZAÇÃO EM CASOS DE MORTE SOB CUSTÓDIA PRISIONAL NO TJAM, TJCE E TJRS 836

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS IMPACTOS DA COVID-19 EM CÁRCERES LATINO-AMERICANOS E NO BRASIL 847

A PNAISP NO SISTEMA PRISIONAL CATARINENSE: SAÚDE MENTAL NA PANDEMIA DA COVID-19 858

SISTEMA PRISIONAL DO ESPÍRITO SANTO: PRIVAÇÃO DE LIBERDADE, DIREITOS E OS IMPACTOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA 870

PERSPECTIVAS DO DIREITO À SAÚDE A NÍVEL DE ATENÇÃO PRIMÁRIA 883

O SILÊNCIO DA JUVENTUDE POBRE E NEGRA ENCARCERADA 890

ESTADO E A PROTEÇÃO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 900

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O ACESSO À JUSTIÇA 909

JUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA: DEMANDAS SOCIAIS EM FOCO 923

FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA LATINO-AMERICANA E CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA NO BRASIL 935

ANÁLISE ACERCA DA PRODUÇÃO DE ARTIGOS CIENTÍFICOS SOBRE A DITADURA MILITAR NA REGIÃO SUL DO BRASIL 949

FRAGILIDADES DO ACESSO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REFLEXÕES A PARTIR DOS REGISTROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO CATARINENSE 961

A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PERANTE O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO 975

A REFORMA TRABALHISTA E OS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS DO TRABALHO 986

MESA TEMÁTICA- QUESTÃO SOCIAL, SOCIABILIDADES E RESITÊNCIAS POLÍTICAS 995

A PRECARIZAÇÃO E O ADOECIMENTO NO TRABALHO EM UMA CIDADE MÉDIA DA AMAZÔNIA LEGAL..... 996

DIAGNÓSTICO LABORAL: UM EXERCÍCIO A PATIR DOS DADOS DE MINAS GERAIS..... 1007

CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: RUMO À DEGRADAÇÃO DA VIDA HUMANA..... 1020

QUARTO DE DESPEJO: A MARGINALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NEGRA DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO 1030

ESTADO, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A DOMINAÇÃO CLÁSSICA DO CAPITALISMO NA CONJUNTURA SOCIAL..... 1043

MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO: OS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 PARA A CLASSE TRABALHADORA 1055

EFEITOS DA PANDEMIA (COVID19) PARA A AGRICULTURA FAMILIAR EM ANANÁS (TO) 1065

TRABALHO, CAPITALISMO E FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO DE PANDEMIA..... 1076

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E AS TICS EM TEMPOS DE PANDEMIA..... 1088

TRABALHO INFANTIL NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA..... 1100

CRISE ESTRUTURAL, TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO: IMPACTOS NOS DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA COVID-19 1108

CONTEXTO PANDÊMICO: DESEMPREGO, INFORMALIDADE E FOME. CAMINHANDO PARA TRÁS. 1120

AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS..... 1132

CONTRARREFORMAS, QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL..... 1143

GÊNERO E TRABALHO: UM ESTUDO SOBRE A PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA ÁREA 32 (SERVIÇO SOCIAL) NA PLATAFORMA SUCUPIRA (2013-2016)..... 1155

A PROFISSÃO DE SERVIÇO SOCIAL/TRABALHO SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI: UM ESTUDO SOBRE AS LEIS DE REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL 1167

TELETRABALHO E HOME OFFICE: A NOVA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO PANDÊMICO 1177

DESCOLONIZANDO O DIREITO DO TRABALHO PARA UM DIREITO QUE TUTELE PESSOAS QUE VIVEM DO TRABALHO 1185

O ADOECIMENTO DA CLASSE TRABALHADORA SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DO NEGOCIADO SOBRE O LEGISLADO..... 1197

DISCURSOS DO CAMPO LEGISLATIVO CONSERVADOR SOBRE O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL 1210

O DESEMPREGO E A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL 1223

POPULAÇÕES POBRES, INTERMEDIAÇÃO DE EMPREGOS E MERCADO DE TRABALHO 1235

DIFERENTES MODALIDADES DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL..... 1247

DO EMANCIPAÇÃO AO EMANCIPAÇÕES: UMA ESTRATÉGIA DE ENCONTRO RADIOFÔNICO DO GRUPO DE PESQUISA EMANCIPAÇÃO/PPG-PSDH 1259

PLURALISMO JURÍDICO: JUSTIÇA SOCIAL E DIVERSIDADE NA EXPERIÊNCIA JURÍDICA BRASILEIRA 1269

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA A EXPLORAÇÃO SEXUAL E A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS 1279

VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E GÊNERO: MULHERES NEGRAS E A NATURALIZAÇÃO DO RACISMO E DO SEXISMO 1290

A MULHER NEGRA DA COMUNIDADE QUILOMBOLA OS RUFINOS -PB: REFLEXÕES SOBRE GÊNERO E RAÇA 1299

VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO 1308

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO TEMA DAS REUNIÕES DA ANPED (2015-2021): UM ESTADO DO CONHECIMENTO 1320

CASO LINS ROBALLO: VEREADORA, ASSISTENTE SOCIAL, MULHER TRANS, PRETA, POBRE E PERIFÉRICA 1330

DAS ESCADARIAS À DURBAN: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO – 1978-2001 1343

O MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL COMO EXPRESSÃO DE RESISTÊNCIA POLÍTICA FRENTE AO RACISMO 1353

SERIAM OS DIREITOS HUMANOS AUTOEVIDENTES? 1365

REFUGIADOS AMBIENTAIS, (IN)JUSTIÇAS AMBIENTAIS E DIREITOS HUMANOS 1376

A DECONIALIDADE DOS CURRÍCULOS ESCOLARES COMO LUTA SOCIAL 1387

POR UM PROJETO ACADÊMICO-POLÍTICO DESCOLONIAL 1396

A REPRODUÇÃO SOCIAL DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO 1408

CÍRCULOS CONCÊNTRICOS: A CONSTRUÇÃO DA ARQUITETURA SILENCIOSA DA VIOLÊNCIA PATRIARCAL. 1417

A TRAJETÓRIA FILOSÓFICA E POLÍTICA DE JOSÉ MARTÍ: UMA VIDA PELA EMANCIPAÇÃO LATINO-AMERICANA E CARIBENHA 1428

O CENÁRIO DA AMÉRICA DO SUL: AS LUTAS SOCIAIS SURDAS NAS POLÍTICAS 1440

AFIRMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEU ARRANJO INSTITUCIONAL 1451

CARTOGRAFIAS SOBRE O AMOR COLONIAL-CAPITALÍSTICO 1463

A CIDADE SEGREGADA NARRADA POR MULHERES NEGRAS 1473

DAS TEORIAS SOBRE A CIDADE ÁS POSSIBILIDADES RIZOMATICAS 1482

URBANISMO FEMINISTA: MULHERES, ESPAÇO URBANO E CONTROLE 1494

COVID-19 X (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: UM DESAFIO A SER SUPERADO 1505

FAMÍLIA AGRÍCOLA E OS EFEITOS DA COVID-19: ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE EM COIMBRA – MG 1516

SEGURANÇA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM RELAÇÃO AS CONDIÇÕES SOCIAIS E NUTRICIONAIS DE UMA POPULAÇÃO MARANHENSE 1528

DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À SEGURANÇA ALIMENTAR ATRAVÉS DA AGROECOLOGIA E DA ECONOMIA SOLIDÁRIA 1536

A RESISTÊNCIA DAS COOPERATIVAS POPULARES NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL – O CASO DO PNAE/RS EM TEMPOS DE *COVID-19* 1548

DA FOME À SOBERANIA ALIMENTAR: A AGROECOLOGIA COMO ALTERNATIVA DE UM OUTRO MODO DE EXISTÊNCIA 1564

CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM DOS SISTEMAS AGRÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGROECOLOGIA 1574

TODA FOME É UMA DECISÃO POLÍTICA 1584

O CENÁRIO RECESSIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DO CONSEA 1593

SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – REFLEXÕES INICIAIS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO COMSEA-PELOTAS 1604

ENCERRAMENTO DO VIII SEPOME 1613

ABERTURA DO VIII SEPOME

Dra. Vini Rabassa da Silva[1]

Boa noite professores e professoras, pesquisadores e pesquisadoras, discentes da Pós-Graduação e da Graduação e profissionais das mais diversas áreas aqui presentes, neste VIII SEPOME, promovido pelo PPG em Política Social e Direitos Humanos, da Universidade Católica de Pelotas.

O VIII Seminário de Política Social do MERCOSUL: Políticas Sociais e Direitos Humanos – (Novas) Demandas e (Novos) Desafios em Tempos de Pandemia, que ora se inicia, ocorre em um momento dramático e doloroso devido a pandemia provocada pelo Novo Coronavirus. A situação atual impõe, às Universidades, o dever imperioso de dar continuidade aos estudos e debates sobre as políticas sociais e os direitos humanos. Imperioso, porque é justamente sobre os segmentos populacionais mais desprotegidos que o impacto é devastador. Medidas profiláticas e de isolamento social são impossíveis de serem realizadas face à precariedade habitacional, à ausência de sistemas de água e saneamento básico, a necessidade da manutenção dos empregos para a sobrevivência das famílias, o alto nível de desemprego, entre tantas condições adversas pelas quais passa grande maioria da população da América Latina.

Importa determinar como as demandas anteriores no campo das políticas sociais e dos direitos humanos se acentuam, ou se há a emergência de novas demandas, dentro de uma conjuntura de crise sanitária sem precedentes. Neste cenário, o conhecimento da situação real vivida pela população é condição imprescindível para identificar estratégias e resgatar ações que vem sendo encetadas para enfrentar os impactos provocados pela pandemia da Covid-19. Estes impactos exigem a mobilização de todos os setores no campo das políticas públicas, além da cooperação decisiva da sociedade civil para a

[1] Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas.

redução das desigualdades sociais e econômicas e da violência em todos os níveis e espaços, exponenciados pela pandemia.

Por esta razão, este VIII SEPOME tem como tema reflexões e análises, no campo das políticas sociais, que tornem possível identificar caminhos e ações para retomar o processo civilizatório com ênfase na justiça e nos direitos humanos, abalados pela pandemia e pelas próprias barreiras e contradições dos modelos de desenvolvimento dos países da América Latina. Deverá se constituir em um espaço plural, criativo e estimulante para se discutir as exigências e inquietações atuais no campo teórico e analítico com vistas à uma atuação profissional adequada, democrática e participativa, ou seja, a contribuição no âmbito da competência intelectual e da função inalienável das Universidades rumo ao desenvolvimento econômico e social.

Considerando o exposto, a reflexão terá como foco, em todas as atividades previstas, as questões relativas à pandemia e ao impacto sobre a pobreza e os desafios para as políticas sociais, para a garantia da justiça, da democracia e dos direitos humanos e os seus desdobramentos e impactos. Espera-se subsidiar os participantes acerca das tendências da Política Social e dos Direitos Humanos nos países do MERCOSUL visando construir estratégias e ações programáticas incidentes sobre o cenário pandêmico atual. Em termos de objetivos, o Seminário pretende 1. Aprofundar o conhecimento da realidade dos países em face da pandemia, evidenciando o impacto concreto nas políticas setoriais e nos direitos humanos; 2. Identificar as tendências e possibilidades de ampliar a ação protetiva estatal na regulação das políticas públicas, dando destaque para a ação profissional neste âmbito; 3. Debater sobre como fortalecer as iniciativas da sociedade civil direcionadas à garantia de vida digna, com relações sociais democráticas e enfoque nos Direitos Humanos; 4. Favorecer o debate sobre as particularidades e as contradições das políticas sociais e direitos humanos presentes nos países localizados no MERCOSUL; 6. Fomentar a expansão de ações de pesquisa e intercâmbios entre os pesquisadores, gestores e profissionais da região envolvidos com as políticas sociais e direitos humanos.

Os objetivos previstos tem potencial para atingir os seguintes resultados: ampliação do conhecimento dos participantes sobre os impactos da pandemia sobre as políticas sociais e os direitos humanos nos países do MERCOSUL; fortalecimento da pesquisa em relação aos temas propostos, criando a ambiência necessária para projetos multilaterais e/ou bilaterais dentro da temática em sua acepção ampla e concreta; Fomento à organização de produções acadêmicas conjuntas entre as unidades de ensino para divulgar o conhecimento já produzido sobre o tema e as formas de enfrentamento da crise

pandêmica; Incorporação ao debate dos gestores, profissionais, associações profissionais e de organizações da sociedade civil atuantes nas políticas sociais; a apropriação de subsídios apresentados pelos estudiosos dos temas abordados para viabilização de ações profissionais comprometidas com a garantia de direitos sociais e do acesso à cidadania; manter a tradição do SEPOME como espaço de referência na mobilização e articulação de professores, pesquisadores, alunos de Graduação e de Pós-Graduação, profissionais e demais atores que atuam nas políticas sociais nos países integrantes do MERCOSUL.

Tendo em vista os objetivos do Seminário, a programação prevê três conferências com os temas a seguir: "As crises e seus desdobramentos: enfoques e perspectivas", "O Brasil perante o mundo: Segurança Pública e Democracia" "Questão Social, Trabalho e Resistências Políticas". Da programação constam, além das conferências, três mesas redondas abordando "O impacto da pandemia na Agenda Social de países do MERCOSUL"; "Políticas em Serviços Penais: enfrentamento da questão social" e "A Universidade e a Pesquisa no Brasil como produtora de conhecimento". Haverá, também, a apresentação de trabalhos orais e vídeos, em pôster eletrônico sob os seguintes temas: Ação profissional em tempos de pandemia – desafios éticos e teóricos; As múltiplas margens da cidade; Auxílio emergencial e iniciativas solidárias: primeiras aproximações; Crise do Estado e Resistências; Direito, Decolonialidade e Lutas Sociais; Direitos Humanos e Acesso à Justiça: dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil contemporâneo; Políticas em Serviços Penais: direitos sociais na questão penitenciária; Políticas sociais setoriais na atualidade: tensões e inovações; Segurança Alimentar e Agroecologia; Transformações do mundo do trabalho: novas morfologias, trabalho associado e políticas públicas de emprego e renda. Os trabalhos apresentados foram aprovados pela Comissão Técnico-científica, a qual aproveitamos a expressar os nossos sinceros agradecimentos pela inestimável colaboração prestada.

Esperamos, que todos(as) os(as) participantes possam aproveitar o máximo possível de toda a programação, que infelizmente devido à pandemia será totalmente online, lembrando que contamos com uma equipe especializada para atender a todos os problemas técnicos que possam vir a ocorrer.

Por fim, é com grande satisfação que neste momento, damos início à apresentação do Professor Doutor Eduardo Fagnani, que fará a Conferência Inaugural. O professor é graduado em Economia pela Universidade de São Paulo, com Mestrado em Ciência Política, pela Universidade Estadual de Campinas e doutorado em Ciência Econômica, também pela Universidade Estadual de Campinas. Professor do Instituto de Economia,

da Universidade Estadual de Campinas, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho e, também, coordenador da rede Plataforma Política Social – Agenda para o Desenvolvimento.

Entre as várias publicações que o Professor Doutor Eduardo realizou, vou destacar a publicação de dois capítulos de livros, realizado no ano de 2020, que já podem sinalizar a brilhante conferência que logo em seguida teremos o prazer de escutar. Um dos capítulos intitula-se Reforma Tributária para enfrentar a Desigualdade Social e o outro capítulo versa sobre o Estado de Bem-Estar Social para o século XXI.

Então, seja muito bem-vindo Doutor Eduardo ao VIII SEPOME e passo a palavra para que possa proferir a Conferência Inaugural sobre "As crises atuais e seus desdobramentos: enfoques e perspectivas no campo das políticas sociais".

MESA TEMÁTICA - ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E DIRETOS SOCIAIS

AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA "NINGUÉNS" EM TEMPOS DE COVID-19: ANÁLISE DOS IMPACTOS NA VIDA DE TRABALHADORE/AS

Sônia Regina Nozabieli[1]
Tawane Cao Quelle de Oliveira[2]

1. Introdução

Este trabalho[3] toma como temática de análise a implementação de uma das medidas de proteção social- o auxílio emergencial[4], criado pelo governo brasileiro, em abril de 2020, como forma de mitigação das consequências decorrentes da paralisação de atividades econômicas que comprometeram as condições de vida e trabalho dos/as trabalhadores/as informais ou desempregados sem renda.

A realidade vem demonstrando que a pandemia agudizou e escancarou a desigualdade social, a pobreza e a miséria de milhares de brasileiros/as. Situação agravada com as contrarreformas que destruíram direitos da previdência social (Emenda Constitucional

[1]Assistente social. Mestre e Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Docente do Curso de Serviço Social e da Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Federal de São Paulo. Campus Baixada Santista. E-mail: snozabielli@unifesp.br
[2] Estudante do oitavo termo do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de São Paulo. Campus Baixada Santista. E-mail: cao.tawane@unifesp.br
[3] É parte do projeto de Iniciação Científica, intitulado "Pandemia da COVID-19 e auxílio emergencial: impactos na vida de trabalhadores/as", com bolsa PIBIC, desenvolvido pela estudante Tawane Cao Quelle de Oliveira, sob orientação da professora Doutora Sônia Regina Nozabielli, 2020-2021.
[4] Além do auxílio emergencial para trabalhadores/as do setor informal, MEI ou desempregados sem renda, o governo federal instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, por meio da medida provisória 936, de 1 de abril de 2020, que prevê o Benefício Emergencial (BEm) e trata sobre a redução proporcional de jornada e de salário, bem como da suspensão temporária de contrato de trabalho, por até 60 dias. O Auxílio Emergencial e o Benefício Emergencial, apesar dos nomes similares, são destinados a públicos distintos e orientados por lógicas diferentes. O BEm, é destinado aos trabalhadores que apresentarem redução de jornada de trabalho e de salário ou suspensão temporária do contrato de trabalho em função da crise causada pela pandemia da COVID-19. O Abrange também empregados em regime de jornada parcial ou intermitentes, os empregados domésticos e os aprendizes, além daqueles com CLT assinada. A forma de solicita diferencia-se do Auxílio Emergencial, pois o BEm não é automático. É dever das empresas que fizerem acordos de suspensão ou redução com os funcionários informar o sindicato trabalhista e o Ministério da Economia em até dez dias após o acordo ser firmado – coletivamente ou individualmente. Por isso, a solicitação do BEm deve ser feita pela empresa empregadora. Enquanto o Auxílio Emergencial é dividido em três parcelas de R$ 600, o valor do BEm corresponde a um percentual do Seguro-Desemprego a que o trabalhador teria direito em caso de demissão, variando entre R$ 261,25 até R$ 1.813,03, conforme o percentual de redução acordado. Fonte: https://www.jornalcontabil.com.br/auxilio-emergencial-e-beneficio-emergencial-conheca-as-diferencas-entre-os-beneficios/

103/2019) e do trabalho (Lei 13.467, de 2017) e, também, com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos da União com despesas primárias por 20 anos. Essas contrarreformas, impuseram um contexto de redução de investimentos nas políticas sociais, sobretudo no âmbito da seguridade social.

Nas cidades, as condições sociais e geográficas ordenam a pandemia, e sua evolução intraurbana reproduz a segregação socioespacial, decorrentes das desigualdades entre as classes sociais. Assim, o Coronavírus não criou a crise no sistema de proteção social, mas agudizou e potencializou seus efeitos nas condições de vida e trabalho das populações, sobretudo as que vivem nas periferias.

A pandemia de Covid-19 atravessou a vida da classe trabalhadora como um fator agravante de uma crise político-econômica preexistente, revelando a desigualdade social, a fome, as condições precárias de trabalho, o desemprego, as opressões e a miséria.

A pandemia na vida dos/as desamparados/as não é a mesma para a burguesia. Embora a pandemia assole o Brasil e o mundo, e impacte a vida de toda a população, o dimensionamento desses impactos é diversificado, em face da estrutural desigualdade entre as classes sociais, as condições sanitárias, de moradia e de saúde prévia dos grupos populacionais.

Daí decorre o entendimento das desigualdades evidenciadas no contexto da pandemia de Covid-19 pois, "certamente, não estamos no mesmo barco [...] Há transatlânticos, iates, lanchas, veleiros, escunas, caiaques, barcos a remo, jangadas, e até náufragos agarrados em troncos no meio da correnteza" (AKERMAN, PINHEIRO, 2020). Isto significa que somos suscetíveis ao vírus, mas, a vulnerabilidade de contrair, enfrentar e resistir a doença é profundamente desigual.

Entendemos que esse processo de implementação do auxílio emergencial requer a análise de aspectos políticos e econômicos que tensionam a proteção social brasileira, demarcando empiricamente alguns elementos identificados na realidade de municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Peruíbe, Santos e São Vicente), no estado de São Paulo.

O desenvolvimento de tal proposição se orienta por dois objetivos: a) analisar a implementação do auxílio emergencial e seus impactos nas condições de vida e trabalho de trabalhadores/as; b) analisar dados sobre o acesso ao auxílio emergencial nos municípios da RMBS e a realidade de desproteção social dos/as "ninguéns" da pandemia.

2. Os/As "ninguéns" da pandemia

> "(...) a sorte não chove ontem, nem hoje, nem amanhã, nem nunca, nem uma chuvinha cai do céu da boa sorte, por mais que os ninguéns a chamem"
>
> *Eduardo Galeano*

O ano de 2020 marcou o início da pandemia da Covid-19, decretada pela Organização Mundial da Saúde. A doença assustou pela alta capacidade de contaminação e letalidade, convocando autoridades do mundo inteiro a se prepararem para o colapso anunciado. O que, a princípio, foi tratado como um mal comum a todos, rapidamente desvelou a miséria do mundo ao escancarar a desigualdade social no enfrentamento à crise, uma vez que o impacto gerado pela doença é atravessado por condições sanitárias, de moradia, de trabalho e saúde que precedem a eclosão da pandemia.

Diante do contexto de incerteza sobre o comportamento do vírus no corpo humano, a primeira alternativa foi pensar ações que diminuíssem a possibilidade de transmissão do vírus, por meio do distanciamento social, somado às orientações de autocuidado pelo uso de máscara em locais públicos e a higienização correta das mãos.

Inicia-se a partir de então, uma luta de movimentos sociais e da classe trabalhadora no Brasil por uma renda emergencial, dada as condições em que a crise se estabeleceu, pois a pandemia agudizou e escancarou a desigualdade social, a pobreza e a desproteção social de milhares de brasileiros/as.

Os apontamentos sobre a gestão do contexto pandêmico por parte do governo federal revelam a contínua negociação do direito de viver. O que assusta na realidade de trabalhadores/as informais ou desempregados/as que estão sem renda e sem proteção social pública no período de enfrentamento à pandemia é constatar que o vírus é apenas a superfície de uma ferida profunda no tecido social brasileiro. Parafraseando Eduardo Galeano, "os ninguéns" da pandemia não morrem só pela doença, são vítimas do descaso, da violência, de um projeto político e de uma estrutura que coloca os pobres, as mulheres, os/as negros/as e os/as indígenas abaixo da terra e do lucro.

O governo sancionou com atraso o Auxílio Emergencial, além de vetar a ampliação do Benefício de Prestação Continuada. Ao analisar os primeiros meses, destaca-se entre as notícias a dificuldade em acessar e obter respostas do aplicativo adotado para operacionalizar o acesso

ao auxílio emergencial, o que gerou filas e aglomeração na porta dos bancos, expondo um maior número de pessoas à contaminação Nota-se, também, a dificuldade no acesso, mesmo para as solicitações aprovadas, pois ainda no mês de Junho de 2020, segundo levantamento do Instituto DataFavela, 41% das famílias nas favelas de todo o país, não haviam recebido nenhuma das parcelas após solicitação do AE.

Sonia Fleury (2020) em artigo sobre Periferias e Pandemia analisa que as comunidades onde mora a maior parte dos/as brasileiros/as, enfrentam a precariedade de todos os bens e serviços públicos e são condenadas a necropolítica, ao extermínio.

> Favelas e periferias enfrentarão a pandemia em condições mais adversas, decorrentes do descaso dos governos em prover condições adequadas de abastecimento de água, saneamento básico, coleta de lixo, habitação e urbanização, transporte público, atenção à saúde. Não se trata mais de falar na ausência de políticas públicas para esses territórios, mas de uma necropolítica, que condena ao extermínio pobres, negros e mestiços nas favelas. (FLEURY, 2020).

Trata-se de uma desigualdade socioespacial evidente, em que a periferia emerge como a mais prejudicada pelos desdobramentos da pandemia. Há ainda que se enfatizar, a pandemia afeta de forma desigual trabalhadores/as negros/as. Um levantamento feito pelo Instituto Locomotiva para a Central Única das Favelas (CUFA) mostra que a maioria da população que solicitou AE é formada por pessoas negras, mas que, em contrapartida, foi a população que menos recebeu o auxílio. Entre não negros a aprovação foi de 81% contra 74% entre as pessoas negras.

Na análise do uso do AE, a compra de alimentos aparece como principal gasto (Datafolha,2020), num contexto em que a alta no setor fez emergir um maior índice de insegurança alimentar para as famílias brasileiras. Até o mês de setembro os alimentos já haviam encarecido 6,10% em relação ao mesmo período no ano anterior. Para as famílias mais pobres, em agosto, a inflação teve alta de 0,38%, contra deflação de 0,10% para a camada de renda mais alta (IPEA). No mesmo período o governo federal prorrogou o auxílio até o mês de dezembro no valor de R$ 300,00, além de aplicar critérios mais restritos, o que fez cair o custo mensal do AE a 16,9 bilhões de reais de setembro a dezembro, valor 67% menor do que o empregado na primeira fase do auxílio, de abril a agosto, que contabilizava 50,8 bilhões de reais.

> A pandemia só evidencia a situação de pobreza e a miséria que milhares de brasileiros já sofriam. A necessidade de repará-la neste momento torna-se essencial. Esse sistema econômico predador se alimenta da exploração, cresce por meio das desigualdades,determina quem pode viver e quem deve morrer, como bem nos ensina Achille Mbembe em seu livro sobre necropolítica. Ele escancara suas fragilidades e se esgota em momentos como este que estamos vivendo. (SAMPAIO, 2020)

O Auxílio Emergencial teve impactos significativos para a economia do país, indicando um ganho de até 70% na renda de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza durante a pandemia, compensando as perdas derivadas da crise (GONZALEZ; BARREIRA, 2020). No entanto, a diminuição gradual do valor pago às famílias brasileiras coloca em risco as condições de vida da população, sobretudo das mulheres negras.

As mulheres representam 93% entre os beneficiários do Bolsa Família, sendo 68% negras, segundo aponta pesquisa do antigo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Recai sobre as mulheres, durante a pandemia, os cuidados com a casa, crianças, os doentes e os mais velhos, ao passo que a instabilidade é muito mais latente para esta população. "O AE foi a única política capaz de mitigar os efeitos da pandemia, segundo o Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades, considerando que no ano passado, o Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos gastou efetivamente apenas 53% do seu orçamento" (NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021)

O ano de 2020 encerrou com 230.452 óbitos por Covid-19 (Fiocruz, 2021), e 2021 chegou sob o espectro da incerteza sobre a vacinação, o auxílio emergencial e mais ainda sobre o fim da pandemia. Neste ano o valor do AE caiu para R$150,00 podendo chegar a R$375,00. "O benefício tem valor médio de R$250, exceção às mulheres chefes de família (criam os filhos sozinhas), que recebem R$375, e os indivíduos que moram sozinhos (família unipessoal), que recebem R$150" (CASA CIVIL, 2021).

A diminuição do valor previu para 2021 que o Brasil teria 61,1 milhões de pessoas vivendo em situação de pobreza e 19,3 milhões em extrema pobreza (NASSIF-PIRES; CARDOSO; OLIVEIRA, 2021), 9,1 milhões a mais do que em 2019, ano anterior à chegada do coronavírus no Brasil. O aumento da miséria corrobora a insuficiência do valor médio de R$250,00 pago às famílias cadastradas no programa e endossa a urgência em pautar uma renda básica digna à classe trabalhadora.

3. Trabalho, pandemia e auxílio emergencial na Baixada Santista

Na Região Metropolitana da Baixada Santista, os números são reveladores das condições de pauperização e desproteção social da classe trabalhadora. De acordo com as informações disponíveis no site do Ministério da Cidadania, em relação a transparência e governança do auxílio emergencial, atualizados em 25/11/2020, a RMBS tinha 577 mil pessoas elegíveis ao auxílio emergencial (requerentes que receberam/receberão recursos) o que correspondia à 44,65% das pessoas elegíveis no âmbito do estado de São Paulo (12.922.563 de pessoas elegíveis), no valor total estimado de 1.955,3 milhões de recursos (dados atualizados em 23/11/2020) para esse fim. Em números absolutos, os municípios com maior número de pessoas recebendo o AE são Guarujá, Praia Grande, São Vicente e Santos e, beneficiários/as do PBF (Programa Bolsa Família) são respetivamente, São Vicente, Guarujá, Itanhaém e Santos. Em relação a correspondência aos números do AE a população estimada de cada município, os dados indicam outra classificação: Peruíbe (43,29%), Itanhaém (40,37%), Mongaguá (37,98%) e Bertioga (35,84%). São números importantes para se entender a dinâmica das desigualdades socioespaciais no contexto municipal e regional.

A Baixada Santista foi a região que mais perdeu empregos no estado de São Paulo em 2020 (SEADE). O estudo realizado com base no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério da Economia, indica que na região o desemprego cresceu cerca de 85% em comparação a 2019.

Sabe-se que a região litorânea tem sua economia voltada ao comércio e turismo, o que, durante a pandemia afetou diretamente a vida de trabalhadores/as da região. O distanciamento social e o fechamento de praias, explica, em partes, a queda no número de postos de trabalho, uma vez que a economia local depende da circulação de pessoas. Em face a esta questão, pode-se entender a importância do Auxílio Emergencial em tempos de Covid-19, na medida em que o valor transferido às pessoas cadastradas amortece o impacto da crise.

Segundo o economista Marcelo Neri, no Brasil o efeito-anestesia do AE cria um paradoxo. Ao considerar a renda de todas as fontes, com inclusão das transferências sociais, a pobreza e desigualdade chegam a níveis extremos mais baixos de suas respectivas séries históricas (NERI, 2020). A diminuição do valor do auxílio sugere que a situação social pode piorar muito se os resultados trabalhistas não forem revertidos.

Até outubro de 2021, o Brasil contabiliza mais de 605 mil óbitos, com 74,1% da população vacinada pela 1ª dose, e 51,9% totalmente vacinadas . A pandemia ainda não acabou, mas na Baixada Santista, o número de pessoas circulando nas praias e comércios aumenta com a flexibilização dos horários de funcionamento de bares e restaurantes para as festas de fim de ano.

4. Considerações finais

O acompanhamento das informações acerca da implementação do Auxílio Emergencial, bem como das decisões governamentais no enfrentamento à pandemia, desenha um contexto autoritário e conservador na gestão da crise, agravada pela Covid-19. Os "ninguéns" da pandemia são sujeitos históricos marginalizados que diariamente convivem com a incerteza perante o aumento do número de óbitos da pandemia e o crescente ataque e corte de direitos sociais. As mulheres negras, maioria atendida pelo Programa Bolsa Família, tiveram mais dificuldade em acessar o auxílio emergencial, e foram também a parcela da população mais afetada pela crise, como comprovam os índices de pobreza e extrema pobreza segundo dados de gênero e raça/cor.

A crise afetou o mercado de trabalho, alcançando recordes no número de desempregados no país, chegando ao marco de 14,1 milhões de pessoas, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua). Neste mesmo Brasil, 33 pessoas conseguiram acumular riqueza suficiente para se tornarem bilionários, o que revela a dimensão da desigualdade social.

Na região da Baixada Santista o desemprego já era crescente, e ascendeu na pandemia devido a diminuição da circulação de pessoas de outras regiões, dadas as medidas de prevenção e isolamento social que afetam principalmente o comércio e o turismo nas cidades litorâneas.

Os debates, em âmbito nacional, em torno do auxílio emergencial dão materialidade a indissociabilidade entre política econômica e política social e a disputa por recursos do fundo público no capitalismo. Em meio a atrasos e indeferimentos, morreram trabalhadores/as, submetidos/as diariamente a condições precárias de trabalho e prevenção ao coronavírus. A diminuição no valor do AE e o acirramento dos critérios revela o descaso perante o luto permanente em tempos de Covid-19. Entre abril e maio de 2021, o valor da cesta básica em São Paulo chegou a R$636,40 (DIEESE), período em que o valor do benefício variava de

R$150,00 a R$375,00. Inicialmente, este valor seria pago a partir de abril, dividido em 4 parcelas, mas em agosto o prazo foi estendido (Decreto 10.740), prorrogando o benefício por mais três meses (agosto, setembro e outubro).

No último dia 10 de agosto foi publicado no Diário Oficial da União a Medida Provisória (MP) 1061/21, criando os programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil em substituição, respectivamente, ao Bolsa Família e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O programa é configurado em nove modalidades, com três principais: Benefício da Primeira Infância, voltado às famílias com crianças de até 3 anos; Benefício Composição Familiar, voltado a famílias com gestantes ou criança e jovens de 3 a 21 anos; Benefício de Superação de Extrema Pobreza, voltado a famílias com renda familiar mensal per capita (calculado já o eventual acréscimo dos dois benefícios anteriores) igual ou inferior ao valor definido como linha de extrema pobreza. (Agência Câmara de Notícias,2021).

A MP não estabelece valores ao benefício, critérios de concessão e alcance do programa, além de não definir a linha de pobreza, utilizada para critérios de elegibilidade. Não fixar os valores a serem pagos anuncia que o que antes era definido por lei, poderá ser modificado por decreto. O governo anunciou, não oficialmente, que pagaria 50% a mais da média atual do Bolsa Família, podendo chegar ao valor de R$ 300,00. Dada a natureza estrutural das desigualdades sociais, econômicas e políticas que marcam as condições de vida e de trabalho é possível antever que este valor é insuficiente para atender as necessidades da classe trabalhadora.

Diante do exposto, pode-se compreender a experiência do AE como fonte de estudo para a defesa de uma Renda Básica no Brasil. O Conselho Federal de Serviço Social integra o movimento “Renda Básica que Queremos”, atuante desde a aprovação do Auxílio Emergencial, ao pautar uma renda emergencial até o fim da pandemia. Há de se resgatar que pensar a urgência de um benefício monetário permanente não é algo inédito, haja visto a vigência da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. A Renda Básica de Cidadania, legislada, mas não efetivada, prevê a brasileiros e estrangeiros residentes no país, o pagamento de um benefício mensal, de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias. As informações documentadas evidenciam que os direitos sociais são os mais afetados e passíveis de negociação em momentos de crise do capital, o que corrobora a demora na efetivação da lei.

A Covid-19 desvelou a miséria e a barbárie, ao passo que afetou de maneira desigual a população mundial. A pandemia dos "ninguéns" está longe de acabar, são a classe social, a raça/etnia, as condições sociais e sanitárias que serão determinantes para dizer quem está em melhores condições de sobreviver e quem está mais vulnerável a morrer (FLEURY, 2020). O luto dos "ninguéns" nunca é silencioso, o luto da classe trabalhadora é sempre campo de luta por outra forma de organização social e produtiva.

5. Referências

AKERMAN, Marco; PINHEIRO, Woneska Rodrigues. **Covid-19: NÃO ESTAMOS NO MESMO BARCO**. Disponível em: https://diplomatiqueorg.br/covid-19-nao- estamos-no-mesmo-barco/ Acesso em: 14 de Maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Emergencial de R$ 600**. Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial> Acesso em: Julho de 2020.

CFESS MANIFESTA: **Os impactos do coronavírus no trabalho do/a assistente social**. Série Conjuntura e Impacto no Trabalho Profissional. Brasília, 23 de março de 2020. Disponível em: <www.cfess.org.br>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD COVID19**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>. Acesso em: Junho de 2021

GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços**. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.

FLEURY, Sonia. **Periferias e Pandemia: Plano de Emergência, já!** Outras Palavras. Disponível em: https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/periferias-e-pandem ia-plano-de-emergencia-ja/

MELITO, Leandro; MIRANDA, Eduardo. **Nas favelas, 41% das famílias não conseguiram auxílio emergencial, diz pesquisa.** Brasil de Fato, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/29/nas-favelas-41-das-familias-nao-conseguiram-auxilio-emergencial-diz-pesquisa > Acesso em: 29 de julho de 2020.

DATAFAVELA; Pandemia na Favela: **A realidade de 14 milhões de favelados no combate à pandemia.** 2020. Instituto Locomotiva. Disponível em:< https://0ca2d2b9-e33b-402b-b217591d514593c7.filesusr.com/ugd/eaab21_9837d312494442ceae8c11 a751e2a06a.pdf> Acesso em: julho de 2020.

DATAFOLHA. **Compra de alimentos é principal gasto de auxílio emergencial.** 2020. São Paulo. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/dataf olha/2020/08/14/edb 8616379389436743df7a6205c1734aem.pdf> Acesso em: setembro de 2020.

IPEA. **Inflação por faixa de renda** – Agosto/2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/09/inflacao-por-faixa-de-renda-agosto2020/>. Acesso em: Set. 2020.

CORREIA, Daniele et al. **Auxílio emergencial no contexto de pandemia da COVID-19:** garantia de uma proteção social? JMPHC| Journal of Management & Primary Health Care| ISSN 2179-6750, v. 12, p. 1-9, 2020.

GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno. **Efeitos do auxílio emergencial sobre a renda.** FGV EAESP. SP, 2020.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. "**Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza."** (Nota de Política Econômica nº 010). MADE/USP.

SAMPAIO, Tamires Gomes. **A importância das políticas de inclusão social durante a pandemia.** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil.Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/16125.pdf

FIOCRUZ. **Estudo analisa registro de óbitos por Covid-19 em 2020.** Disponível em: < https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-registro-de-obitos-por-covid-19-em-2020 > Acesso em: mar. 2021.

SEADE. **"Baixada Santista é a região que perde mais empregos em SP**". Disponível em:<https://www.seade.gov.br/baixada-santista-e-a-regiao-que-perde-mais-empregos-em-sp/> Acesso em: Julho de 2021.

DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos.** São Paulo, maio. 2021. Disponível em:https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202105cestabasica.p df; Acesso em: jun. 2021.

NERI, Marcelo C. **"Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada.** " (Sumário Executivo), Marcelo Neri, Rio de Janeiro, RJ - Setembro/2020- FGV Social - Disponível em : <http://www.fgv.br/cps/covid&trabalho> Acesso em: Outubro de 2020.

BONAPARTISMO E A NATUREZA DO GOVERNO BOLSONARO

Wesley Helker Felício Silva[1]
Ana Eliza Ferreira da Silva[2]
Rômulo Júnior Cardoso Oliveira[3]

1. Introdução

O processo de pesquisa é atividade básica da ciência no seu processo de descobertas e indagações da realidade, e a metodologia é o caminho do pensamento para a sua realização. Nesse sentido, este estudo é norteado pelo método crítico dialético com o uso da pesquisa bibliográfica e análise documental a partir de uma abordagem e interpretação de caráter qualitativo. Em outros termos, foram analisadas obras relacionadas ao tema, de autores clássicos ou contemporâneos, além da análise de dados que nos permitem compreender os caminhos da democracia brasileira. A produção do texto visou selecionar as categorias teóricas que melhor revelam a ascensão do fenômeno do bolsonarismo. Este trabalho tem como objetivo analisar a natureza do governo Bolsonaro e a sua ascensão ao poder. Nesse sentido, na medida em que a crise econômica que abriu caminhos para o *impeachment* (golpe) da presidente Dilma Rousseff (2016); fortaleceu os movimentos e partidos de direita, a ascensão do conservadorismo; a influência política sofrida pelas massas periféricas através das igrejas evangélicas *pari passu* a um déficit organizacional da esquerda, enquanto a direita conseguiu se organizar, manipulando a camada popular e sustentando-se na premissa de acabar com a corrupção.

2. Crise e o Fenômeno do Bonapartismo

Toda sociedade enfrenta vários impasses em diversos âmbitos, sejam eles de ordem econômica ou social, de tal modo que todos estão diretamente ligados à política. Diante

[1] UNIMONTES MG - wesleyfelicios@gmail.com
[2] UNIMONTES MG - anaferreireveloso@gmail.com
[3] UNIMONTES MG - romulojunior2016@outlook.com

desses impasses, ao aprofundar uma crise política pode-se sugerir inúmeros fenômenos, tal como a forma de governos bonapartistas. Antes, porém, de adentrarmos na forma desses governos, buscaremos compreender a categoria de crise, responsável por abrir o cenário para a ascensão de governos bonapartistas.

Analisemos neste primeiro momento o que Mészáros (2007) classifica como crise estrutural e crise conjuntural. Para ele, a crise conjuntural é aquela que se instala periodicamente e onde há possíveis reversões ou soluções, dada a situação que se encontra, sendo ela grave ou não. Já a crise estrutural é dada pela agressão irreversível ao que sustenta a sociedade e afeta a sua própria estrutura, ou seja, uma agressão a tudo aquilo que é fundamental para a configuração da sociedade em termos permanentes.

Para nosso autor, os principais aspectos da crise estrutural do capital são o seu caráter universal, seu alcance global, sua escala de tempo permanente e seu modo rastejante de se desdobrar. Em outros termos, uma crise estrutural afeta todo o complexo social, em todas as suas partes constitutivas, enquanto que uma crise conjuntural, atinge apenas uma parte deste complexo; assim não coloca em risco a vida, a longo prazo, da estrutura global (MÉSZÁROS, 2007).

Num outro diapasão Gramsci caracteriza a crise orgânica como um contexto no qual há um risco de ruptura com a forma de organização atual de uma dada sociedade, podendo ocorrer a dissipação de partidos tradicionais, onde as pessoas que o constituíam passam a não serem mais reconhecidas como expressão por sua classe ou por fração dela. Isso implica na abertura de possibilidades de lutas com soluções firmadas em força, reforçando a posição relativa da burocracia civil e militar. Nesse sentido, a crise de hegemonia ocorrida nesse contexto é todo processo de crise que se deflagra apenas em algumas camadas da sociedade e não, necessariamente, se desemboca em um processo de ruptura da organização societária vigente (GRAMSCI, 2007).

Levando em conta essas considerações, Gramsci se preocupa em pensar como são criadas as situações objetivas e subjetivas das revoluções. Para isso, ele destaca aspectos e processos da crise de hegemonia que remontam a crise orgânica, onde a fragilidade e a dificuldade da classe dominante em recompor as condições de sua supremacia são sintomas característicos de uma crise orgânica.

É nesse momento que o processo de crise orgânica é associado ao bonapartismo, pois é onde surge a necessidade de uma figura autoritária, que comprove domínio de poder e assuma

as rédeas da situação, por assim dizer. A figura de um salvador é criada e divulgada entre as massas, onde o poder legislativo se sucumbe à exaltação do poder representativo do povo, ou seja, é o sistema político do autoritarismo e militarismo, que se caracteriza pela centralização do poder em lideranças populistas que se legitimam por meio da comunicação direta com as massas.

O representante popular, no caso das repúblicas, o presidente, se torna um herói, ou um salvador da pátria, em que as utopias populares se concretizam e todos os problemas são resolvidos, aparentemente. Geralmente esse líder carismático, para ganhar apoio popular, apresenta um discurso que ganha a confiança das massas, ou seja, sempre expressará o que o povo deseja ouvir. Entretanto, esse discurso sempre esconde o interesse de alguma classe em particular, apesar de necessitar do apoio geral, esse líder, agora consagrado como herói, utiliza de mecanismos maquiados para alcançar um objetivo único, hegemonizar a classe da grande burguesia.

Dessa maneira, o Bonapartismo se trata de uma forma de política e de governo desenvolvida na sociedade, onde a burguesia já tem poder suficiente para governar a economia através das relações capitalistas de produção, mas ainda não possui força suficiente para se adaptar ao sistema de instituições, criar ideologia e imputar sua hegemonia. Necessitando, assim, da intervenção de uma figura política que possua carisma, autoridade e poder suficiente para defender a sua causa, independentemente das consequências acarretadas ao restante das classes.

2.1 Crise de hegemonia e a ascensão do bonapartismo no Brasil

Segundo Demier (2016), teoricamente, o fenômeno do Bonapartismo se expressa pela chamada autonomização do Estado, ou seja, independência do estado diante das classes e demais segmentos sociais. Parte-se do entendimento de que, em determinado momento, a luta de classe exacerbada apresenta-se como uma ameaça ao domínio do capital, e nenhuma fração é capaz de impor um projeto de sociedade que dirija seus segmentos e interesses, instaurando-se uma "crise de hegemonia", nesse período de desequilíbrio das forças. Nesse sentido, o Estado se eleva sobre os grupos conflitantes mediante uma figura carismática e instaura a "paz social" através da força e salvaguarda a ordem capitalista.

Desta forma, configura-se como um momento particular, no qual a burguesia domina

indiretamente as demais classes sociais e o Estado passa a funcionar como um mediador político, pacificador do cenário vigente. O bonapartismo mostra-se não apenas como regime político, mas sim como uma modalidade de governo na qual a burguesia abre mão do seu domínio para que sua hegemonia econômica seja mantida. Classifica-se o bonapartismo como um tipo específico de regime político do Estado capitalista, quanto como uma modalidade particular de governo indireto da burguesia.

A palavra hegemonia é derivada de uma direção suprema, aplicada frequentemente para indicação de um Estado ou nação soberana, na qual combina aspectos de direção e dominação, essa hegemonia possibilita à burguesia um papel de direção, onde proporciona condições para uma dominação político-social, calcada em uma combinação equilibrada de elementos coercitivos e consensuais de diversas formas. Ao referir-se a elementos coercitivos é preciso pensar no uso de forças, enquanto consensuais pensar no uso de habilidades de comunicação para convencer a população que determinadas ideologias são corretas, vale ressaltar que sempre buscam deixar aparente que força está sendo apoiada pela maioria utilizando meios midiáticos para mistificar determinados elementos.

A hegemonia, conforme mencionada, permite que a burguesia domine a classe trabalhadora, utilizando o Estado como forma de repressão caso necessário. É preciso pensar que a hegemonia é um processo que foi construído historicamente, permitindo a burguesia estabelecer sua dominação por meio de regimes políticos democrático-burguês e assim sobrepor seus interesses. Portanto, hegemonia é uma dominação capitalista que se expressa por meio das políticas de instituições estatais no formato da democracia liberal burguesa, no entanto para que ocorra de forma eficaz, é importante que haja a coerção de setores inferiores da classe trabalhadora (DEMIER,2016).

A partir do período em que a burguesia não consegue exercer seu papel hegemônico, colocando seus interesses à frente da classe trabalhadora, percebe-se uma crise de hegemonia. Esta crise pode ocorrer devido alguns aspectos como: o fracasso da classe dirigente em algum empreendimento político no qual impôs ou pediu forças das massas; passaram de uma política pacífica para uma certa atividade e apresentar reivindicações que desorganizam seu conjunto.

Demier (2016) ainda ressalta que:

> Na compreensão de Gramsci, a "hegemonia" burguesa sobre o tecido social permitia às classes dominantes erigir um tipo de domínio político sobre as classes exploradas em que estas, ao mesmo tempo em que se encontravam coagidas, em última instância, pelo aparato repressivo estatal, ofereciam à

> ordem instituída uma espécie de "consenso ativo". Tal adesão das amplas camadas populares à forma hegemônica de dominação burguesa adviria de inúmeros procedimentos ideológicos e "materiais" observados pelas frações hegemônicas por intermédio tanto do seu Estado, como da "sociedade civil", onde estariam localizados seus "aparelhos privados de hegemonia" (DEMIER, 2016).

Diante disso, é possível constatar que um regime calcado nessa estrutura se mantém através da manipulação de aparelhos privados de hegemonia que expressam os interesses e a visão de mundo da classe dirigente. Assim, utilizando de instrumentos de coerção, violência e consenso a classe dominante introduz nas demais classes sua cultura, fazendo com que essas classes acreditem que a única forma viável de expansão política e econômica seria ~~aos passos~~ coordenados da burguesia. O que significa que na medida em que se tornava mais robusta e desenvolvida a economia e a política, vigorava-se também a hegemonia da classe dirigente.

Nessa perspectiva, Demier (2016) aponta que só é possível colocar a hegemonia da classe dominante em *cheque* através das lutas de classes. Num cenário de crise de hegemonia, onde há o acirramento das lutas de classes, combinando a ascensão das forças políticas do operariado ao alargamento das fissuras no interior da classe dirigente, pode levar à radicalização da "máquina de hegemonia que entra em colapso e exercitar a hegemonia torna-se permanentemente difícil e aleatória " (DEMIER, 2016).

Nessa vertente, compreende-se que

> Nas sociedades de massas, nas quais o proletariado já se posta politicamente como uma força independente, a crise do regime democrático-burguês ou mesmo a impossibilidade de sua construção pode, em certo estágio da luta de classes, acarretar no surgimento de formas de dominação política não-hegemônicas, as quais, recorrendo muito mais à coerção do que ao consenso, aparecerem como uma "solução" temporária e excepcional para a incapacidade hegemônica que acomete os próprios grupos dominantes. O regime bonapartista é, portanto, uma – e talvez a mais recorrente – dessas formas de dominação política correspondentes a momentos históricos de "crise de hegemonia" (DEMIER, 2016).

Portanto, a ascensão de um regime e um governo Bonapartista está intrinsecamente ligado à crise de hegemonia, que barganha espaços de instabilidade no domínio da classe dominante e possibilita o surgimento de um novo governo ou um novo regime, que na maioria das vezes vem à tona com a roupagem coercitiva e consensual do Bonapartismo, como já foi destacado anteriormente,

O Bonapartismo é considerado um regime político, que se inicia a partir de uma crise

de hegemonia, na qual a classe dominante perde sua capacidade de estabelecer o consenso e a direção da sociedade, bem como o controle sobre as demais classes. Nesse período, as massas se separam e deixam de acreditar em seus princípios e defesas, ou seja, podemos entender crise de hegemonia como uma crise de representação junto a perda da capacidade de dirigir, embora permaneça como detentora de forças coercitivas.

Governos Bonapartistas se dão após tentativas de avanços falhos da classe trabalhadora, em situações de equilíbrios entre contrarrevoluções e revolução, nesse espaço após a sua perda de capacidade de dirigir, a burguesia fragmentada, opta por buscar governos que defendem os interesses do capital, que colocam o poder político acima das classes, indo contra os interesses da classe trabalhadora.

Esse é o retrato da realidade do Brasil Contemporâneo. Bolsonaro foi eleito pela parte marginalizada da burguesia, mas com o intuito de atender às demandas da alta burguesia, que não se incomodou em aturar seus discursos impregnados de ódio e fissurados em figuras ditatoriais. O simples fato de Bolsonaro lhe garantir a instauração de políticas ultra neoliberais já foi suficiente para ignorarem e até apoiarem o seu discurso militar e patriota de ataque às minorias.

Nesse sentido,

> O governo Bolsonaro foi uma tentativa de resolver, para a burguesia, a crise na qual ela mesma se enredou. Bolsonaro se propôs a salvar a grande burguesia, mas não com os homens e os métodos habituais da grande burguesia. Bolsonaro quer e sempre quis ajudá-la, mas do seu próprio jeito, à sua maneira rude e plebeia, apoiado pela mobilizada e pequena burguesia que o mitifica, por quadros bonapartistas de farda e de toga, e pela *lumpemburguesia* que ele, ébrio pelo fausto eleitoral e um tanto inadvertidamente, alocou nos postos-chave do poder (DEMIER, 2019).

Diante disso, é possível perceber que o golpe institucional ocorrido em 2016 incorporou as bases para instaurar uma política de desmonte estatal, baseado na idolatria ao líder e representante executivo das massas, que outrora interpretou-se como herói da pátria, mas que revelou-se como um carrasco que os chicoteia.

Dito de outra forma, fortaleceu o processo denominado por Demier (2019) de democracia blindada, no qual os ataques aos direitos é a principal forma de governo, objetivando a exclusão total e de maneira gradativa das massas empobrecidas, para que somente a alta burguesia tenha acesso aos níveis supervalorizados da sociedade.

No Brasil, podemos analisar historicamente a construção de um regime bonapartista, caracterizado por ataques de forças conservadoras e liberais, para com a democracia. Com o golpe institucional de 2016 torna-se nítido, após a ascensão de Temer e sua implantação de contrarreformas, o ataque a instituições sociais de direito, liberdades civis e democráticas, escancarando esse projeto, no contexto que o país passava por uma crise de hegemonia. Para que o projeto de implantação de um governo bonapartista fosse efetivado, a burguesia fragmentada utiliza de sua influência e controle sobre o Estado e começa a disparar ataques a determinados espaços, como: Exacerbação dos movimentos sociais, perseguição jurídico-policial a professores, reitores e sindicalistas, liberação de notícias falsas pela justiça eleitoral, invasão de espaços públicos, e para que fosse de fato efetivado seus interesses, para não correr risco algum proibiram o possível candidato a presidência do Partido dos Trabalhadores – PT, Lula, que, além da proibição foi encarcerado embora as provas nunca foram apresentadas (DEMIER, 2019).

Com o início da crise econômica social, em pouco tempo o conjunto da burguesia brasileira convergiu para a posição de que o investimento no PT como partido de governo capaz de angariar maior respaldo ao capitalismo estava com os dias contados. De fato, o governo do PT ampliou a capacidade hegemônica da burguesia, mas isso não significa que tenha ocorrido algum tipo de revolução passiva, nos termos de Gramsci. Pelo contrário, a desindustrialização avançou, apenas a tecnologia de consumo deu seus passos e a mecanização do campo quase fez do Brasil uma economia agro-industrial de exportação de bens primários. (ROIO, 2019)

Em 2016 a lava jato é usada novamente, mas desta vez visou diretamente o possível candidato Lula, uma vez que o mesmo liderava pesquisas de aprovação e era a liderança mais importante e ativa do Partido do Trabalhadores, seu processo foi acompanhado de perto pela mídia, em 2018 (ano de eleição) o mesmo foi preso, sua prisão foi composta de irregularidades visíveis e foram denunciadas apenas pela defesa do ex-presidente, mas não foi acatada o que levou ao impedimento de sua candidatura. Porém vale lembrar que o PT não foi o único atingido pela lava jato, os partidos PSDB, PMDB e DEM que eram articulados com o golpe tiveram suas candidaturas suspensas devido às denúncias de corrupção. (ROIO, 2019)

Esse período anterior ao lançamento das campanhas eleitorais de 2018 foi crucial para o desencadear esse panorama, com os impactos da crise econômica, sucedido do impeachment da presidente Dilma Rousseff usado como barganha para injustamente tirá-la do poder, adicionado ao fato das medidas políticas de desmonte estatal implantadas por Temer, não era tão difícil supor o que aconteceria nas eleições. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2019)

Del Roio (2019) ainda denota que após a deflagração do golpe, o processo eleitoral mostrou que a unidade da camada superior do Estado e da burguesia girava apenas em torno do "antipetismo". Não havia um claro candidato com condições de vitória para a concretização do projeto de saque e serviço às massas populares. O candidato inesperado que surge diante deste cenário de instabilidade é o tenente Jair Bolsonaro, que tem a capacidade de usar o discurso anticorrupção e o discurso repressivo punitivo sobre os criminosos para expandir o poder opressor do país frente ao controle dos interesses da burguesia.

3. A ascensão do bolsonarismo no Brasil e o caráter do governo Bolsonaro

Na atualidade é quase impossível falar sobre o bolsonarismo sem nos remeter ao neoliberalismo e ao reacionarismo moral. Sustentado pela promessa de melhor e maior engajamento econômico, dando mais autonomia às empresas, através do afastamento do controle Estatal e, também pela renovação da valorização da família tradicional brasileira, em sua campanha eleitoral Bolsonaro conseguiu voltar à seu favor a comoção popular, utilizando o sentimento de revolta em relação ao sucateamento dos serviços públicos, ancorado também na valorização dos serviços privados.

Baseado no discurso de ódio contra violência urbana, na criminalização das lutas das esquerdas, na exaltação da ação policial principalmente nas periferias das cidades, aliados à retórica da limpeza da corrupção, fortalecia-se o caminho de Bolsonaro à presidência do Brasil. Contando com a deflagração de *fake news*, o atual presidente do Brasil lançou sua campanha às margens do desgaste nacional, num cenário em que o tráfico de drogas e a violência atingiam patamares altíssimos. Assim, as ideias bolsonaristas foram espalhando-se, através de seus vídeos que circulavam e ainda circulam nas redes, onde encontram-se seus mantras, numa clara defesa e exaltação da violência policial brasileira.

Nesse momento a esquerda brasileira não soube se posicionar, encarou a candidatura de Jair Bolsonaro como uma façanha equivocada de direita e fechou os olhos para o que realmente estava acontecendo no cenário do Brasil à fora. A discussão nas redes sociais era acirrada e ainda assim não serviu de alerta para uma contrapartida esquerdista, pois acreditava-se que pelo histórico de sucesso eleitoral esquerdista nas últimas eleições e com Temer no poder, o povo brasileiro novamente abraçaria a causa e faria valer os movimentos sindicais e que a tentativa de alcançar um governo eleito democraticamente pela direita seria inútil, mas

se esqueceram do período anterior aos governos petistas que tinha forte ênfase conservadoras e daí se deu a alavancada dos partidos tradicionais e nacionalistas.

Um outro fator fundamental para a derrocada da esquerda foi a maneira como os partidos de direita manipularam a moral religiosa. Se apoiaram na proposta de defesa da família tradicional para angariar adeptos com a suposta afirmativa de que "Deus" estava acima de todos, mas que na verdade era só uma máscara que serviu para camuflar suas reais intenções.

Assim, através de sua campanha, - onde era considerado um mito por seus adeptos- Bolsonaro conseguiu se manter em evidência como possível sucessor presidencial, na medida em que sua popularidade aumentava, cresceu também o sentimento de ameaça contra a esquerda. Contudo, a essa altura do campeonato já era tarde demais, a esquerda não conseguiu montar uma frente suficientemente organizada capaz de estagnar os avanços conservadores.

Em sua campanha foi possível identificar iniciativas governamentais de cunho protofascistas associados ao ultraliberalismo, discernindo três correntes de extrema direita onde ambas possuem suas ramificações. A primeira corrente a se destacar é a extrema-direita neofascista que possui subdivisões específicas. O bolsonarismo com uma mentalidade neoconservadora e neoliberal, que foi construída gradualmente através de negações, possui a centralidade na figura de Bolsonaro, move milícias gerando ataques reais e irreais a seus adversários. A lava jato também tem seu destaque nessa primeira corrente, visto que, atribui uma função anticorrupção chegando a criminalizar adversários.

As igrejas possuem sua importância pois são responsáveis pela dominação das massas desorganizadas, pobres e periféricas, ressaltando "valores" morais arcaicos, preconceitos, anticomunismo, medos e mentiras controlando cada vez mais a população. Druck e Filgueiras (2019) aponta que a segunda corrente é a extrema direita ultra-neoliberal representada pelo ministério da economia e seu entorno, conduzindo reformas de políticas econômicas beneficiando cada vez mais o capital financeiro e o imperialismo. Por fim, a extrema-direita militar tradicional romantizando a ditadura militar, contra a mobilização política da população, ocupa uma parcela significativa de cargos no governo. (DRUCK, FILGUEIRAS, 2019)

No período das eleições Bolsonaro faz algumas indicações necessárias para manter sua curva de apoio, Paulo Guedes é indicado como representante do capital financeiro, Sérgio Moro para guardião da ordem civil, uma vez que ele foi uma das representações essenciais na operação lava jato, com as indicações garantindo o apoio da burguesia, Bolsonaro necessitava de uma forma de manter seu crescimento nas pesquisas pois em cada debate que o mesmo

comparecia ficava escancarado a falta de preparo em seu discurso. Contudo, no dia 06 de setembro de 2018 Bolsonaro sofre um atentado em Juiz de Fora – MG, tendo aí um motivo palpável para faltar aos debates, assim ocorre uma intensificação de sua campanha em redes sociais, amplia significativamente a propagação de *fake News*, calúnias, difamações contra seus oponentes, o discurso patriota de amor pela nação, pela família e pela propriedade é violentamente ampliado. (ROIO, 2019)

Bolsonaro contou com elementos como, negação da política, antipartidarismo, anti esquerdismo, moralização da política, militarização e cristianização para alcançar sua eleição, além de ser nítido no processo eleitoral que a camada dirigente das massas girava em torno de um antipetismo frenético.

Acontecem, então, as eleições presidenciais com a novidade de que não havia participado de nenhum debate o popular candidato Jair Messias Bolsonaro, ainda vítima de um suposto crime de esfaqueamento que o impediu de participar da maioria das discussões, mas outro fato interessante foi que mesmo após a liberação médica para a participação dos episódios finais de debates, optou por não participação e contou com o apoio total de seu eleitorado que não se importou com a sua decisão de abstenção. E o final desta trama foi a vitória do então presidente do Brasil.

Assumindo a presidência, viu-se que a natureza política do governo Jair Bolsonaro, diz respeito, primeiro, às mudanças na ordem geopolítica do mundo no início deste século, incluindo a crise da hegemonia americana e a possibilidade de uma polarização mundial. Em seguida, retrata o progresso e as limitações do governo do PT, em que suas políticas sociais mais importantes no governo não são acompanhadas por mudanças estruturais na base econômica (SANTOS, 2020).

Aqui, podemos destacar uma série de acontecimentos históricos que contribuíram para o surgimento deste cenário. De acordo com Santos (2020), o fim da União Soviética, que ocorreu no final do século passado, garantiu aos Estados Unidos a hegemonia como potência mundial, decidindo sair do padrão ouro-dólar em 1971, despertando interesse dos capitais europeus e japoneses no seu mercado. Ademais, a facilitação das mudanças no padrão produtivo, provenientes da revolução microeletrônica e da automação, têm o seu papel de destaque na mudança dessa estrutura geopolítica.

Santos (2020) avulta, também, a adoção de medidas neoliberais em todo território mundial como fio condutor de tais transformações, na qual as principais ações são a austeridade

fiscal e a flexibilização do mercado de trabalho, acrescida da implementação de conteúdos sociais.

Assim, ao analisar os cenários gerais do mundo nas últimas décadas, podemos afirmar que, durante esse período, a distância entre países ricos e pobres alargou-se de maneira significativa; num contexto em que a economia mundial teve um crescimento mínimo. Nota-se, ainda, que a maioria das regiões dos países em desenvolvimento apresentam taxas de crescimento médias ou até negativas do PIB per capita. Com isso, a economia mundial passou por grandes mudanças na configuração espacial da produção, alterando o equilíbrio do poder econômico global e criando novas geografias de poder. Por isso, a China assumiu a hegemonia como produção mais dinâmica do mundo no início do século atual, mas não a manteve frente à magnitude expressiva dos mercados norte-americanos, que acirraram a disputa pela hegemonia mercantil mundial.

Desta óptica, podemos destacar acontecimentos de âmbito nacional, onde o governo do PT teve seu primeiro mandato eleito em 2002 e, no decorrer desse período, mesmo após expansão do mercado formal de trabalho e do crédito, não se reverteu a estrutura macroeconômica do antigo governo, mas o crescimento econômico garantiu implementações de políticas sociais (Bolsa família, Luz para todos, Prouni, Minha casa minha vida, entre outros) sem mudanças significativas na estrutura macroeconômica (SANTOS, 2020).

Devido à crise econômica, entre 2013 a 2016, o Brasil é marcado por grandes manifestações que ocorreram nas principais cidades. Inicialmente, foram motivadas pelo aumento de tarifas dos transportes públicos urbanos, evoluindo rapidamente contra os péssimos serviços públicos, associados à corrupção de governos municipais, estaduais e federais, dando início à operação lava-jato. Naquele momento emergem as primeiras *fake News.* Movidos por um viés anticorrupção, desencadeia-se uma série de ataques ao Estado e, principalmente, ao Estado Social e ao público, consequentemente, inicia-se uma desqualificação e demonização da política, dos partidos e dos políticos; evidenciando os primeiros sinais do fascismo do século XXI (DRUCK e FILGUEIRAS, 2019).

Nas eleições de 2014 Dilma Rousseff foi reeleita, mas com vitória acirrada. Druck e Filgueiras (2019) consideram que, naquele momento, já percebia-se uma mudança conjuntural, a qual já havia sido anunciada pelas manifestações ocorridas. A operação lava jato tinha como objetivo investigar a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos, iniciando assim o processo de *impeachment* (golpe) da ex-presidente Dilma Rousseff, levando-a ao

afastamento de seu cargo sem nenhum crime de responsabilidade comprovado, que caracteriza o golpe de estado ocorrido em abril de 2016.

Para Deo (2019), o golpe possuía como objetivo liquidar toda e qualquer proposta identificada como de esquerda, acabar com forças sociais que, de alguma forma, vinculam-se ao campo "progressista". É necessário destacar que o poder judiciário teve um papel fundamental nesse processo com a lava jato e articulação dos principais meios de comunicação do país. Segundo Druck e Filgueiras (2019), além do poder judiciário e a mídia, também contaram com o apoio da polícia federal, igrejas evangélicas, em conjunto a inúmeras organizações empresariais corporativas e organizações político-ideológicas de direita.

Michel Temer (MDB) assumiu o cargo aprofundando no país as contrarreformas neoliberais. Em seu curto período de governo, Temer foi responsável pelo desencadeamento de uma série de desmontes e cortes de direitos voltados para classe trabalhadora, implementando não apenas reformas trabalhistas, mas também a redução de ministros, cortes na área da educação, dentre outras medidas provisórias, o que levou à uma expressiva insatisfação popular.

Considerações Finais

Considerando as análises e apontamentos realizados até aqui, nota-se o retrocesso social e democrática sofrido no Brasil ao eleger um candidato com um viés econômico tão voltado para as políticas neoconservadoras e neoliberais. O que causou grande instabilidade nacional e insegurança ao que concerne o futuro do país, tanto no que diz respeito à democracia quanto no que tange ao desenvolvimento da economia brasileira.

Portanto, o governo Bolsonaro é a expressão do avanço das pautas extremamente conservadoras e neoliberais, o que culmina na configuração da engrenagem que afasta e limita o acesso de qualidade dos trabalhadores aos direitos sociais como educação, saúde, habitação e transporte, por exemplo.

Referências

DEO, Anderson. Sobre Golpes de Estado e Saúvas. Disponível em https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/Anderson-Deo-Sobre-Golpes-de-Estado-e-Sa%C3%BAvas.pdf

DEMIER, Felipe. Bonapartismo: o fenômeno e o conceito. Revista Outubro, Edição 25, Março de 2016. Disponível em: http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2016/03/8_Felipe-Demier.pdf

DEL ROIO, Marcos. A terceira fase do neoliberalismo. 2019

DRUCK, Graça. FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo Neofascista do governo Bolsonaro e os desafios para a Esquerda. Disponível em: https://analisepoliticaemsaude.org/oaps/pensamentos/3a0d43cbeffcd47d2fb49caea53b9398/2/

REIS, Daniel Aarão. Ascensão e caráter do bolsonarismo. Disponível em https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/D-Aar%C3%A3o-Reis-Ascens%C3%A3o-e-car%C3%A1ter-do-bolsonarismo.pdf

SANTOS, Agnaldo dos. A natureza regressiva do Governo Bolsonaro. Disponível em https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2019/12/Agnaldo-Santos-A-natureza-regressiva-do-Governo-Bolsonaro-.pdf

CONSELHO TUTELAR E PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: UMA RELAÇÃO IMPORTANTE PARA DEBATE NA ATUALIDADE

Camilla da Silva Pereira[1]

1. Introdução

No Brasil, a concepção sobre as crianças e adolescentes tem um marco divisório com a aprovação do ECA. Antes dele, a população infanto-juvenil devido à fragilidade inerente ao seu desenvolvimento físico, era tratada como incapaz e dependente da população adulta a qual deveria obedecer, para aprender as normas necessárias a boa convivência social. A primeira ideia de "proteção" foi expressa no Código de Menores, como um legado da ditadura militar. Entretanto, o Código de Menores não era eficaz quanto às medidas socioeducativas, possuindo características severas e repressoras, consequentemente, não garantia os direitos no que tange à proteção social das crianças e adolescentes.

Entretanto, observa-se que mesmo após o ECA, e a implantação dos Conselhos Tutelares, as crianças e adolescentes de famílias pobres continuam expostas a sérios riscos e, muitas vezes, sofrem medidas repressivas e punitivas de setores que deveriam protegê-las, como por exemplo de conselheiros tutelares. Isto é, a culpabilização das famílias e a punição das crianças como medida corretiva, originadas do Código de Menores, ainda que de forma disfarçada, permanecem presentes em algumas instituições e serviços voltados às crianças e adolescentes, permeando certas atitudes de trabalhadores da política da criança e do adolescente, entre eles, os conselheiros tutelares.

A partir desta constatação, este trabalho pretende trazer à tona a questão do Conselho Tutelar como órgão integrante da política de proteção da criança e do adolescente. Sob esse viés, a seguir, é feita uma visão geral sobre como eram reconhecidas e tratadas as crianças e os adolescentes no período do antigo Código de Menores e após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente. E, a partir destes dois parâmetros, será apresentado o Conselho Tutelar como um órgão destinado a superar o paradigma da segregação, repressão e punição de crianças e

[1] Assistente Social. Mestranda em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas. Bolsista da CAPES. dasilva_camilla@hotmail.com

adolescentes de famílias pobres. Finalmente, após esta retomada, será destacada a necessidade de debater sobre o Conselho Tutelar, a fim de evitar a sua apropriação pela antiga ideologia do Código de Menores.

2. A concepção sobre a criança e adolescente antes e após a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente

Analisar o processo histórico da criação dos direitos das crianças e dos adolescentes, no Brasil, é de extrema importância para a sociedade em geral, pois isso pode explicar algumas ideias, ainda presentes na sociedade atual e que influem até mesmo nas práticas de alguns agentes da rede de proteção social.

Havia, no Brasil, na época do Antigo Código de Menores, uma segregação nítida entre crianças e adolescentes de famílias de classe média e alta, em que apenas estes eram socialmente incluídos. Embora não fossem considerados como seres com direitos a serem respeitados, posto que aos adultos era atribuído plenos poderes de "educar", repassando ensinamentos que deveriam ser obedecidos sem discussão, essas crianças e adolescentes eram protegidos por suas famílias e se cometessem algo considerado desvio, deveriam ser "corrigidos" pela família.

Já nas famílias em situação de vulnerabilidade e de risco social, as crianças e adolescentes eram discriminados na sociedade, sendo-lhes atribuída uma falta de educação adequada, devido à situação familiar e, normalmente, eram denominados "menores", enquanto as de classe média e alta eram denominadas como crianças ou adolescentes.

Existia o Código de Menores, uma lei de 1979, herança da ditadura militar, no qual o Estado tratava de corrigir as crianças e adolescentes considerados "menores delinquentes", sem ao menos se comprometer em melhorar as condições de vida de suas famílias, a fim de oferecer condições para que pudessem ter um desenvolvimento adequado.

Assim, os meninos e meninas que cometiam delitos, que faziam uso de drogas, assim como os que estavam envolvidos com o tráfico nas comunidades, eram chamados de "menores abandonados" ou "delinquentes" e estavam submetidos a essas políticas de repreensão. Além disso, as crianças e adolescentes poderiam ser retirados de suas famílias a qualquer momento por decisão dos juízes de família, considerados autoridade máxima sobre o assunto.

Após serem retirados de suas famílias, as crianças e adolescentes passavam a ficar sob a tutela do Estado e, consequentemente, eram encaminhados a abrigos e orfanatos. Após o período de abrigamento, não existia a perspectiva em relação à reintegração deles em suas próprias famílias, ou até mesmo em famílias adotivas. Como explica Queiroz (2008, s/p),

> O Código de menores de 1979 firmou o menor como objeto de tutela do Estado, legitimando a intervenção estatal sobre os jovens que estivessem em uma circunstância que a lei estabelecia como situação irregular. Crianças consideradas expostas, abandonadas, mendigas ou vadias, saiam da tutela da família para a do juiz de menores, o qual tinha o poder de decidir como e onde ela ficaria, sem qualquer garantia contida na lei, à diferença do que temos hoje através do princípio do devido processo legal.

Uma das grandes falhas do antigo Código de Menores era a falta de comprometimento com a solução das problemáticas das crianças e adolescentes. Eram feitas apenas soluções paliativas e passageiras e, com isso, agravava-se ainda mais a situação já existente. As leis tinham como objetivo controlar as ações consideradas infratoras, mas o Estado, ao mesmo tempo que culpabilizava quem infringia as normas vigentes, não empreendia nenhuma medida de intervenção junto ao contexto histórico e familiar dos denominados menores infratores ou delinquentes, que pudesse contribuir para a transformação da realidade responsável pela situação de infração.

Não considerados como pessoas em desenvolvimento, as crianças e adolescentes, ao cometer algum tipo de infração, tinham como consequência as medidas judiciais cabíveis e, dessa forma, eram igualados a pessoas que não possuíam as suas peculiaridades, que foram geradas durante o período de transformação e construção do caráter que vivenciavam. Sendo assim, o sexo era o único fator variável considerado na intervenção a ser realizada, e o tratamento dos meninos e meninas era diferenciado, sendo ministrado em instituições separadas, quando exigia a internação.

Considerando a legislação da época, os juízes não tinham a obrigação de justificar a apreensão de um jovem, denotando o descaso do Estado com as crianças e adolescentes, a quem previamente era negado o direito de defesa. O objetivo era afastar do convívio social quem perturbava a ordem e a paz da sociedade. Logo, esses meninos e meninas eram apreendidos e confinados, sem ter ao menos a chance de se defender ou se desenvolver, desconsiderando todas as suas especificidades. O intuito era apenas estabelecer o controle social, através de medidas de curto prazo, ignorando as problemáticas que os rodeavam durante a infância e a adolescência.

Portanto, durante a aplicação do Código de Menores, não havia o interesse com a efetiva inserção das crianças e adolescentes que cometeram algum tipo de infração, embora fosse até anunciada a intenção de uma "recuperação" e "reintegração" na sociedade. A educação, lazer, saúde, formação de caráter, assim como as necessidades básicas de desenvolvimento não eram priorizadas. Nesse interim, o principal objetivo era manter a ordem social, desconsiderando a questão humanística, educacional e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

3. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA: o início de uma nova concepção de proteção social

Em julho de 1990, durante o governo de Fernando Collor, ocorreu a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Seu surgimento é reconhecido a partir de diversas lutas dos movimentos sociais que defendiam os direitos de crianças e adolescentes. O Estatuto foi instituído pela Lei n° 8.069 e trata- se de um conjunto de Leis especificas que asseguram os direitos e a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil.

Assim, a partir de 1990, com o ECA, as crianças e os adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e a família, a sociedade e o Estado os responsáveis pela sua proteção, conforme apresentado no Art. 227 da Constituição Federal (CF) de 1988, onde consta que:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta propriedade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

O ECA apresenta uma nova concepção sobre a infância, garantindo prioridade absoluta no atendimento dos direitos da criança e dos adolescentes. Conforme o artigo 227 da Constituição Federal, a atenção às necessidades passa a ser dever, primeiramente, da família e, logo após, da sociedade e do Estado. O Estatuto (BRASIL, 1999) dispõe, em seu artigo 4°, que a garantia de prioridade compreende:

> a. primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

> b. precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
>
> c. preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
>
> d. destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Para atender as crianças e/ou adolescentes que se encontram em situação de risco social e pessoal, é necessário um trabalho articulado. Conforme o art. 86 do ECA (BRASIL,1990), "a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios". Dessa forma, o Estatuto tem o objetivo de garantir a promoção e a defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente teve como um dos seus principais objetivos acabar com o Código de Menores que havia sido instituído na época da Ditadura Militar, além de combater os resquícios de autoritarismo que ainda se faziam presentes desde o período do regime militar.

O Estado brasileiro reconhece como criança o indivíduo até 12 anos incompletos e adolescente a partir dos 12 até os 18 anos completos. Contudo, o Estatuto é aplicado também, em casos previstos em Lei, às pessoas entre 18 e 21 anos de idade.

Com a criação do ECA, as crianças e adolescentes passaram a ser considerados pessoas em desenvolvimento, sendo assim, começam a possuir seus direitos e deveres garantidos conforme a Lei, sendo os mesmos considerados vulneráveis em relação à fase na qual se encontram, pois, esse período é muito importante no seu desenvolvimento social, psicológico e físico. Além disso, passaram a ser considerados como sujeitos de direitos que devem ser ouvidos sobre seus interesses e necessidades e que devem ser respeitados.

Outro aspecto importante a ser destacado é em relação às medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes que tenham praticado alguma infração. Essas medidas são métodos criados pelo legislador, a fim de ajustar eventuais casos de desvios de conduta praticados por adolescentes. Verificada a prática de ato infracional, o artigo 112 do Estatuto (BRASIL, 1990) estabelece:

> I - advertência;
>
> II - obrigação de reparar o dano;
>
> III - prestação de serviços à comunidade;

> IV - liberdade assistida;
>
> V - inserção em regime de semi-liberdade;
>
> VI - internação em estabelecimento educacional;
>
> VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Logo, percebe-se que a internação em estabelecimento educacional é uma das mais severas e complexas medidas socioeducativas dispostas no artigo 121 do referido Estatuto. Nesse viés, segundo Liberati (1995, p.88-89),

> A internação tem seu parâmetro na legislação penal correspondente ao regime fechado, que é destinado aos condenados considerados perigosos e que tenham praticado crimes punidos com penas de reclusão superior a oito anos.

No antigo Código de Menores, os jovens que praticavam algum tipo de infração eram submetidos a medidas punitivas como castigos e violência, já com o novo Estatuto da Criança e do Adolescente, é assegurado que essas medidas não violem a integridade física e psicológica do jovem.

O Estatuto ainda ressalta que toda criança e adolescente possui o direito à convivência familiar e indica a família de um modo bastante amplo, buscando desconstruir os estereótipos da família burguesa composta pelo casal e seus filhos. Segundo o Art. 19 do ECA (BRASIL, 1990),

> Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

Reconhecidos como seres em desenvolvimento, é fundamental e essencial às crianças e aos adolescentes uma estrutura familiar saudável, o que deve estar em primeiro plano. Com isso, é prioridade que eles continuem em suas famílias e, quando possuírem algum tipo de problema, como, por exemplo, laços familiares fragilizados, sejam atendidos por profissionais especializados, assistente social ou psicólogo, com o intuito de auxiliar a família para a solução da problemática. E, somente quando todas as tentativas de manutenção junto à família se demonstrarem ineficazes, a criança e/ou o adolescente poderá ser afastado do núcleo familiar, para garantia de sua segurança e seu bem-estar.

Assim, uma das grandes mudanças que ocorre após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente é em relação à proteção e guarda de meninos e meninas que, por diversos motivos, não podiam conviver com suas famílias. Quebrando a lógica do antigo Código de Menores, o ECA manteve como prioridade a preservação da convivência com a família e promoção da reintegração familiar e o não desmembramento de grupos de irmãos, de acordo com o que é apresentado no Art. 92 (BRASIL, 1990):

> As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:
>
> I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
>
> II- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
>
> III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
>
> IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
>
> V - não desmembramento de grupos de irmãos;
>
> VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
>
> VII - participação na vida da comunidade local;
>
> VIII - preparação gradativa para o desligamento;
>
> IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Juntamente com a família, a escola caracteriza-se como um dos mediadores que irão dar à criança e ao adolescente condições para o exercício de cidadania. Nesse viés, o ECA (BRASIL, 1990) reitera o direito à escola em seu Art. 53, capítulo IV:

> A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
>
> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
>
> II – direito de ser respeitado por seus educadores;
>
> III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
>
> IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;
>
> V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

De fato, ao longo dos trinta anos de existência, o ECA tem se evidenciado como fundamental para a melhora da situação em relação às crianças e aos adolescentes no país, cabendo ainda lembrar que durante a atuação do antigo Código de Menores, eram raros os debates e nem havia pesquisas sobre a modalidade de tratamento dispensado a crianças e

adolescentes, o que também se modifica desde que foi iniciada a luta pela sua elaboração e aprovação.

4. A função do Conselho Tutelar na Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente

Uma das principais conquistas do Estatuto da Criança e do Adolescente foi a criação do Conselho Tutelar. Tendo em vista que, na época do Código de Menores, não existiam os Conselhos Tutelares, havia apenas os Comissários da Infância e da Juventude, mais conhecidos como Comissários de Menores, que agiam conforme orientações dos Juízes de Menores, termos esses considerados pejorativos após o atual Estatuto.

O Conselho Tutelar foi criado no dia 13 de julho de 1990, juntamente com a Lei 8.069 que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com o objetivo de cumprir as diretrizes estabelecidas no artigo 227 da Constituição Brasileira de 1988.

Além disso, os Conselhos Tutelares foram instituídos com o intuito de contribuírem para a proteção integral de crianças e adolescentes e facilitar o acesso a recursos fundamentais para o desenvolvimento de ambos.

A determinação de escolha dos Conselheiros Tutelares encontra-se na Lei 8.069/90, estabelecida nos Artigos 132 e 139 do Estatuto (BRASIL, 1990):

> Art 132 - Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.
>
> Art. 139 - O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

De acordo com o ECA, em seu Art. 131, o Conselho Tutelar é “um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei” (MINISTÉRIO, 1999).

Quando caracterizado como um órgão permanente, significa que o Conselho Tutelar não pode ser dissolvido ou extinto pela vontade de um governante, consequentemente, não

existe a possibilidade de deixar de existir (MINISTÉRIO, 1999). Além disso, é definido como permanente, pois atua de forma ininterrupta através de plantões e sem recessos. O Estatuto da Criança e do adolescente diz ainda que o Conselho Tutelar é autônomo, pois tem liberdade para atuar em sua jurisdição e não depende de uma escala hierárquica. Quanto ao recurso de não jurisdicional, compreende-se que o Conselho Tutelar desempenha somente a sua função, não cabendo a ele julgamentos e sanções disciplinares, sendo isso papel do judiciário. Dentre as obrigações do Conselho Tutelar, cabe ainda o dever de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Faz-se necessário, além disso, que o candidato a Conselheiro Tutelar apresente um perfil compatível com o cargo, ou seja, que possa preencher adequadamente os requisitos necessários para o total desempenho de suas atribuições e funções. Nessa esteira, Sêda (2008, p.26-27) destaca seis requisitos para candidatura que se fazem presentes no ECA, quais sejam:

> 1. Reunir condições pessoais de atender aos fins sociais a que o Estatuto se destina;
> 2. Saber como garantir direitos individuais e coletivos;
> 3. Atender às exigências do bem comum;
> 4. Ter reconhecida idoneidade moral;
> 5. Ter idade superior a vinte e um anos;
> 6. Residir no município.

O Conselheiro Tutelar, sendo instrumento para a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, precisa realizar um trabalho educativo de atendimento tanto para o jovem quanto para a família, a fim de superar as dificuldades materiais, morais e psicológicas em que se encontram esses indivíduos. Para isso, é indispensável o domínio do Estatuto da Criança e do Adolescente e da legislação, além da busca contínua por qualificação.

Os Conselheiros Tutelares possuem a função de zelar pelos direitos de toda criança e adolescente e, caso verificado ameaças ou violações dos seus direitos, cabe a eles a providência de aplicação de medidas de proteção. As atribuições do Conselho Tutelar estão expostas no Estatuto da Criança e do Adolescente, especificamente em seu artigo 136, e são assim expostas por Sêda (1997, p. 27-28):

> - Atender crianças e adolescentes quando ameaçados e violados em seus direitos e aplicar, quando necessário, medidas de proteção (aplicar não quer dizer executar, mas, sim, quer dizer determinar que quem deve fazer, faça).

> - Atender e aconselhar os pais ou responsável, nos casos em que crianças e adolescentes são ameaçados ou violados em seus direitos e aplicar, quando necessário, aos pais medidas pertinentes previstas no Estatuto. Aplicar, aqui, não quer dizer punir os pais, mas, sim, ajudar os pais que procuram o conselho, a resolverem problemas concretos.
>
> - Promover a execução de suas decisões, podendo requisitar serviços públicos e entrar na justiça quando alguém, injustificadamente, descumprir suas decisões;
>
> - Levar ao conhecimento do Ministério Público os fatos que o próprio conselho, no exercício de sua autonomia, verificou ser, nos termos do Estatuto, infração administrativa ou penal.
>
> - Encaminhar à justiça os casos que a ela são pertinentes.
>
> - Tomar providências para que sejam cumpridas as medidas de proteção (excluídas as sócio-educativas) aplicadas pela Justiça a adolescentes julgados segundo o devido processo legal, com direito a defesa e ao final sentenciados como infratores.
>
> - Expedir notificações em casos de sua competência.
>
> - Requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes, quando necessário.
>
> - Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos dacriança e do adolescente.
>
> - Entrar na justiça, em nome das pessoas e das famílias, para que estas se defendam de programas de rádio e televisão que contrariem princípios constitucionais, bem como de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.
>
> - Levar ao Ministério Público casos que demandam ações judiciais de perda ou suspensão do Poder Familiar.
>
> - Nos casos que atendem, se necessário, a seu critério, fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais que executem programas de proteção e sócio-educativos.

Dessa forma, a principal atribuição do Conselho Tutelar é atender crianças e adolescentes que se encontram em um cenário de emergência, ou seja, que tiveram seus direitos ameaçados ou até mesmo violados por ação ou omissão da sociedade, ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão de sua própria conduta (BRASIL, 1990), sendo necessário, nesses casos, que providências adequadas sejam tomadas para que a criança e/ou adolescente possa ter de volta os seus direitos garantidos por Lei. Para isso, são aplicadas Medidas Especificas de Proteção já estabelecidas em Lei e que fazem parte de suas competências. O artigo 101 do ECA (BRASIL, 1990) delimita:

> I - Encaminhamento aos pais ou responsáveis, mediante o termo de responsabilidade;
>
> II - Orientação, apoio e acompanhamento temporários;
>
> III - Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino;
>
> IV - Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

> V - Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
>
> VI - Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
>
> VII - Abrigo em entidade;
>
> VIII - Colocação em família substituta.

Entre algumas medidas de proteção para a criança e o adolescente está a obrigatoriedade de ambos estarem matriculados e frequentando a escola, a requisição de tratamentos com médicos, psicólogos e psiquiatra, além dos acolhimentos em instituições para crianças e adolescentes. Já dentre as medidas de proteção para a família destacam-se o encaminhamento para programas de auxílio à família ou, quando necessário, a inclusão em programas de orientação e tratamento a alcoólatras e/ou usuários de drogas.

Casos relacionados à guarda, adoção, tutela, ato infracional cometido por adolescentes ou penas que violem os direitos das crianças e adolescentes, são questões pertencentes ao judiciário. Assim sendo, esses casos não são de competência do Conselho Tutelar, porém, ele deve encaminhá-los para os órgãos competentes, tais como, Defensoria Pública, Ministério Público ou Juizado da Infância e da Juventude.

Considerações finais

Com base no que foi apresentado ao longo deste trabalho, pode-se perceber que as crianças e adolescentes possuem um histórico de negação de direitos expostos no antigo Código de Menores de 1979, herança da Ditadura Militar, em que não eram consideradas pessoas em desenvolvimento. Contudo, a partir de 1990, como consequência das diversas lutas dos movimentos sociais, aconteceu a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as crianças e os adolescentes passaram então a ser reconhecidos como sujeitos de direitos.

A população infanto-juvenil passou a ser interligada com o princípio da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, ou seja, as crianças e adolescentes encontram-se em formação diante de suas condições físicas, emocionais e intelectuais. Essas condições de pessoas em desenvolvimento asseguram-lhes direitos especiais adequados à sua condição de vida, para que possa ser assegurado o seu desenvolvimento.

Dentre as conquistas do ECA está, também, a criação do Conselho Tutelar em 1990, a fim de cumprir as diretrizes determinadas no artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Os

Conselhos Tutelares foram instituídos com o propósito de contribuírem para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Como abordado ao longo deste trabalho, percebe-se que as crianças e adolescentes, considerados delinquentes tiveram, por muito tempo, um histórico de violação de direitos e marginalização do Estado. As medidas protetivas eram basicamente a retirada das crianças e adolescentes do núcleo familiar, não havia o interesse de buscar um processo educativo que pudesse superar as condutas inadequadas, o que representa um cenário de descaso em relação aos seus direitos.

A partir de estudos e observações realizadas sobre a atuação dos conselheiros tutelares, fica explícito as inúmeras dificuldades enfrentadas para a realização de um trabalho que garanta por completo os direitos concebidos às crianças e adolescentes, pois há muitos conselheiros tutelares com características repressoras, punitivas e policialescas, trazendo, assim, referências do Antigo Código de Menores. Levanta-se como hipóteses que a atuação distorcida dos Conselheiros Tutelares pode ser consequência de múltiplos fatores, tais como: a falta de preparação para o exercício da função; o desejo de ser conselheiro baseado unicamente no interesse pela remuneração e, não, pelo compromisso em contribuir para a proteção e defesa das crianças e adolescentes; a vigência na sociedade brasileira da antiga segregação das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social; a falta de condições adequadas para o exercício da função, expondo conselheiros a situações de perseguição e de risco; o desconhecimento da real função do Conselho Tutelar por parte da sociedade, reproduzindo para crianças, adolescentes e famílias a ideia de um papel policialesco.

Por fim, destaca-se a importância de propiciar o debate sobre o Conselho Tutelar, como integrante da Política da Criança e do Adolescente, a fim de evitar a sua manipulação pela ideologia dominante e sua consequente atuação repressora junto às comunidades pobres, ao invés de um órgão de proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n°6.667, de 10 de outubro de 1979. **Institui o Código de Menores.** Brasília: DF, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Físico e contribuinte, 1988.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. Disponível em: <http://docvirt.com/Hotpage/Hotpage.aspx?bib=BibliotDCA&pagfis=1286&url=http://docvirt.com/docreader.net#>. Acesso em: 05 out. 2021.

SÊDA, Edson. **A Proteção Integral:** Um Relato sobre o Cumprimento do Novo Direito da Criança e do Adolescente na América Latina. Campinas: Adês, 1995. Disponível em: <http://sedaedson.blogspot.com/>. Acesso em: 8 out. 2021.

_____. **A a Z do Conselho Tutelar.** Rio de Janeiro: Adês, 1999. Disponível em: https://www.chegadetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/a-a-z-do-conselho-tutelar-pdf.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

_____. **Manual do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Adês, 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. **Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária.** Políticas Sociais, Ipea, [s.l.], 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4571/1/bps_n.11_ENSAIO3_abrigos.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

QUEIROZ, Bruno Caldeira Marinho de. **Evolução Histórico-Normativa da Proteção e Responsabilização Penal Juvenil no Brasil**. [s.l.]. 2008. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/evolucao-historico-normativa-da-protecao-e-responsabilizacao-penal-juvenil-no-brasil/8610/>. Acesso em: 16 de out. 2021.

DÉFICIT DE POLÍTICAS SETORIAIS E AS INFLEXÕES DA PANDEMIA-COVID19 NA POPULAÇÃO NEGRA

Natália Ferreira Pereira[1]

1. Introdução

A pandemia provocada pelo Sars-CoV-2, a Covid-19, que ocasionou crise sanitária mundial, teve seu início em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China e continua matando pessoas no mundo. No que se refere ao Brasil, a primeira notificação do caso de Covid-19 foi em fevereiro do ano seguinte, onde o paciente que adquiriu em viagem à Itália[2], conseguiu se recuperar do vírus (PINHEIRO, 2021).

Segundo dados do Painel Corona vírus informado pelo Ministério da Saúde[3], o Brasil até 10 de outubro de 2021 atingiu 21.550.730 casos confirmados de pessoas infectadas pela SARS-CoV-2 e 600.425 mortes, com uma taxa de letalidade em todo o território nacional de 2,8%. Porém, o país chegou a ter uma taxa de 4,2%, como no mês de abril de 2021 por exemplo, onde somente no dia 09 houve 4.249 óbitos.

Atualmente, evidencia-se que a vacina é a protagonista pela queda da taxa de letalidade. Segundo dados informados pelo Ministério da Saúde, o Brasil, até este momento, já vacinou 246.835.990 pessoas, em que 149.211.560 já tomaram a primeira dose e 97.624.430 tomaram a segunda dose, ou dose única[4].

Porém, embora possa parecer que agora estejamos de forma satisfatória na luta contra o vírus, o Brasil ocupa o 60º lugar no ranking global de aplicação de doses contra Covid-19 (JUCÁ; NETO, 2021). Sabe-se que poderíamos estar adiantados, se não fosse a demora do presidente da República para efetivar a compra das vacinas. Segundo Monari et al., (2021, p. 17) “em uma nítida disputa contra Doria pelo capital simbólico da primeira pessoa a ser vacinada, ele desautoriza seu ex-ministro da Saúde a comprar doses da Coronavac e diz que

[1]Formação: Mestranda em Política Social e Direitos Humanos; Instituição: Universidade Católica de Pelotas; e-mail: nataliaferreirapereira95@gmail.com

[2]31 de janeiro de 2020 a Itália declara estado de emergência por conta do novo corona vírus, foi um dos países com maior número de mortes pela pandemia. Segundo o primeiro-ministro Giuseppe Conte, está foi a pior crise que o país vivenciou desde o final da Segunda Guerra Mundial (PACHO, 2020).

[3] Informações extraída site Ministério da Saúde disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso 10 out. 2021.

[4]Informações extraídas site Ministério da Saúde disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao/. Acesso 10 de out. 2021.

não comprará "a vacina da China", o que contribuiu para o atraso do início da vacinação no país.

Durante os 15 meses de enfrentamento a pandemia, o presidente Jair Bolsonaro apresentou-se como um dos piores vilões, através de atitudes autoritárias, negacionistas e com desprezo pelas orientações das organizações e profissionais da saúde.

> Baseado em uma lógica neoliberal e seguindo os atos do ex-presidente americano Donald Trump, ele traçou três linhas de ação contra a doença: 1) relaxamento das medidas de isolamento em prol da economia; 2) incentivo ao "tratamento precoce" da enfermidade com o uso de medicamentos sem comprovação científica; e 3) vacinação não compulsória contra a Covid-19 visando a liberdade individual (MONARI et al., 2021, p. 2)

Vale destacar que antes da pandemia o presidente já estava executando o projeto de aniquilamento das políticas públicas. Conforme coloca Negri et al., (2021, p. 282):

> Desde 2019, o governo de Bolsonaro (2019 - 2022) acirra o desmonte das políticas públicas, imprimindo estratégias que priorizam o capital financeiro, descaracteriza a concepção de política pública de saúde, desmonta diferentes programas, a exemplo, do Mais Médicos; da Farmácia Popular; assim como desconfigurou a política de atenção à Saúde Mental; fechou o Departamento de HIV/Aids; e destruiu o financiamento da Atenção Básica do SUS, fortalecendo a inserção das Organizações Sociais na gestão da política de saúde, radicalizando o processo de privatização da saúde. Assim, quando a pandemia do novo coronavírus chega ao Brasil e encontra nossa histórica desigualdade social e anos de destruição do SUS, coloca no horizonte imensas dificuldades para organização dos serviços do SUS e da rede complementar.

Além disso,

> a pandemia da Covid-19 chega ao Brasil em um momento em que as escolhas políticas realizadas por nossos governantes acentuaram a desigualdade econômica, a precariedade do trabalho e o enfraquecimento de serviços públicos de assistência, o que por sua vez colocou uma parte significativa da população em situação de vulnerabilidade à doença e incapacidade de lidar com as suas consequências (MACHADO et al., 2021, p. 145).

Assim, a pandemia acentuou a desigualdade social existente. O isolamento social e a redução da atividade econômica evidenciou a vulnerabilidade no campo da saúde, do trabalho, da renda e vida familiar. Devemos considerar que a população tem sua realidade social diferenciada por aspectos como renda, idade, gênero e cor/raça. Logo, quanto mais esses atravessamentos se somam, mais será acentuada a manifestação da questão social (GANDRA, 2021).

Este trabalho pretende chamar a atenção para o agravamento da questão social especificamente em relação à população negra, no Brasil, durante o período da pandemia, sem que houvesse um consequente direcionamento de políticas setoriais para atender de modo

particular essa população, que também está entre as mais expostas a riscos de morte, devido aos determinantes sociais da política da saúde. Nas palavras de Silva (2021, p. 10)

> São essas pessoas negras trabalhadoras dos mais diversos serviços, na maioria informais e de baixa remuneração e reconhecimento da sua importância, as responsáveis pelas possibilidades de isolamento e distanciamento social recomendados pelos profissionais de saúde sérios do mundo. Assim, entende-se que as ações de prevenção e mitigação das consequências do novo coronavírus não alcançaram adequadamente a comunidade quilombola e outros grupos sociais de pessoas negras, como domésticas, pessoas em situação de rua, moradores em favelas, indivíduos privados da liberdade ou pessoas idosas que vivem sozinhas (com total precariedade das redes de apoio afetivas e materiais)

Quando intercciona as questões de raça e de gênero, a manifestação da questão social fica ainda mais latente. Um exemplo a ser citado, é no campo da saúde, onde as técnicas de enfermagem na sua maioria são mulheres negras, logo são elas que também ocupam a linha de frente nos espaços institucionais.

> Dos casos das mulheres negras e de baixa renda, posto que, são elas que têm menos acesso à saúde pública e as que mais possuem problemas cardíacos e respiratórios. Além disso, também são elas que estão na linha de frente da saúde: sendo elas a grande maioria a ocupar o cargo de técnica de enfermagem. Dessa forma, elas se encarregam dos cuidados dos pacientes e até mesmo dos médicos, fazendo então o mesmo papel em casa e nos hospitais. Com isso, ficam mais vulneráveis, pois, muitas delas trabalham sem os equipamentos de proteção necessários e em geral sobrecarregadas com o trabalho de casa (POLICARPO; ALVES, 2021, p. 121).

Nesse sentido, a população negra historicamente vem sendo negligenciada, no Brasil, e continua sendo a mais exposta a riscos, desde que veio sequestrada do continente Africano pelos colonizadores.

Assim, tendo em vista estas considerações, chama-se a atenção que devido à ausência de políticas públicas setoriais, que contemplem efetivamente as demandas decorrentes das particularidades de raça/cor, a pandemia acirrou alguns impactos na população negra. Para isso, tendo por embasamento uma revisão bibliográfica, será feito um breve resgate do racismo presente desde a nossa formação sócio histórica, evidenciando que a desigualdade tem cor, e que ela foi manifestada, durante a pandemia, no Brasil.

2. Uma Breve Contextualização sobre a Formação Sócio Histórica do Brasil

Quando dialoga-se sobre a formação social do Brasil, conforme coloca Gevanilda Santos (2009, p. 9)

> A história do Brasil contada na versão oficial sempre enalteceu os feitos dos vencedores, dos generais e o heroísmo da elite nacional. É recente a preocupação com

> a voz e as narrativas históricas da óptica dos povos vencidos. O novo tempo muito nos inspira a iluminar dimensões pouco exploradas da história do negro brasileiro.

A chamada "descoberta do Brasil'' pelos portugueses, em 1500, ocorreu através da relação física e espiritual de três continentes que se encontravam. Os indígenas que aqui habitavam, a chagada dos portugueses e os africanos que foram trazidos a força. Assim, confrontavam um ao outro através da cultura, civilização, ritmo e identidade, na tentativa de construção de um novo país (NASCIMENTO, 2016).

No que se refere especificamente aos africanos, Abdias Nascimento (2016) aponta que 1530 já aparecem exercendo sua força de trabalho, trazidos sobre correntes, fertilizaram o solo brasileiro com suas lagrimas, suor e seu martírio na escravidão. O papel do negro escravo foi fundamental para o começo da história econômica do Brasil.

> O africano escravizado construiu as fundações da nova sociedade com a flexão e a quebra da sua espinha dorsal, quando ao mesmo tempo seu trabalho significava a própria espinha dorsal daquela colônia. Ele plantou, alimentou e colheu a riqueza material do país para o desfrute exclusivo da aristocracia branca. Tanto nas plantações de cana -de-açúcar e café e na mineração, quanto nas cidades, o africano incorporava as mãos e os pés das classes dirigentes que não se auto degradavam em ocupações vis como aquelas do trabalho braçal (NASCIMENTO, 2016, p. 59).

Ademais, nas palavras de Munanga (2019, p. 12)

> situação colonial aparece como noção dinâmica, expressando uma relação de forças entre vários atores sociais dentro da colônia, sociedade globalizada, dividida em dois campos antagonistas e desiguais: a sociedade colonial e a sociedade colonizada. Na situação colonial africana, a dominação é imposta por uma minoria estrangeira, em nome de uma superioridade étnica e cultural dogmaticamente afirmada, a uma maioria autóctone. Há confronto entre duas civilizações heterogêneas: além das sobreposições econômicas e tecnológicas, de ritmo acelerado, a dominadora infligiu sua origem cristã a uma radicalmente oposta. O caráter antagonista das relações existentes entre elas é ilustrado pela função instrumental à qual é condenada a sociedade dominada. A necessidade de manter a dominação por suas vantagens econômicas e psicossociais leva os defensores da situação colonial a recorrer não apenas à força bruta, mas a outros mecanismos, como os de controle, já mencionados.

Conforme coloca Santos, a exclusão e a desigualdade social de alguns grupos fazem parte da estruturação inicial da sociedade brasileira, encontra-se enraizada no solo da **''** pátria amada'':

> Identidade nacional é fortemente marcada pelo sistema colonial e escravista, em cuja sociedade desenvolveu-se a cultura patriarcal e etnocêntrica. Em tais fatores encontramos as raízes da desigualdade na sociedade brasileira, sobretudo na forte concentração de terra e nas relações sociais advindas do trabalho escravista, que deram origem a uma rígida estratificação de classes sociais. A distância social entre a elite proprietária rural e a massa dos trabalhadores delineou as bases da atual concentração de renda (SANTOS, 2009, p.10)

Assim, em 1888 com a Lei Aurea aboliu a escravidão, que se constituía no principal dispositivo institucional de opressão dos negros. Com a Proclamação da República em 1889, em tese, se universalizou o direito à cidadania, ou seja, pelo discurso legal, cidadãos negros iriam usufruir de uma igualdade de direitos e oportunidades como os brancos, em todas as esferas da vida pública. O que não se pode esquecer é que como constava no artigo 70, título IV, da Constituição de 1891, os indivíduos não alfabetizados não tinham direitos políticos, não podendo votar e ser votados, e a maioria da população negra se encontrava nessa condição. Essa inexistência da igualdade política invalidou, na prática, vários dos supostos avanços dessa teoria sobre as questões democráticas (DOMINGUES, 2005).

Conforme o exposto, os negros permaneceram em desvantagem frente aos brancos, não podendo concorrer em condições igualitárias. A cor continuou sendo fator de restrição ao sucesso individual e/ou do grupo. Na competição instaurada entre negros e brancos, em uma sociedade desigual, qualquer infortúnio pessoal do negro era interpretado como consequência de deficiências pessoais do mesmo ou herança da escravidão, já que o sistema, legalmente, oferecia oportunidades "iguais" a todos sem distinção.

3. Quando a Desigualdade tem Cor

Conforme coloca o professor Silvio Almeida (2018), o racismo é uma das estruturas que moldam a vida social contemporânea, fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para as formas de violência e desigualdade. Deve-se considerar que o racismo é uma das manifestações da estrutura do capitalismo, forjada pela escravidão. Nas palavras de Almeida (2018, p. 142):

> Sobre a relação entre escravidão e racismo, há basicamente, duas explicações. A primeira parte da afirmação de que o racismo decorre das marcas deixadas pela escravidão e pelo colonialismo. Conforme este raciocínio, as sociedades contemporâneas, mesmo após o fim oficial dos regimes escravistas, permaneceriam presas a padrões mentais e institucionais escravocratas, ou seja, racistas, autoritários e violentos. Dessa forma, o racismo seria uma espécie de resquício da escravidão, uma contaminação essencial que, especialmente nos países periféricos, impediria a modernização das economias e o aparecimento de regimes democráticos.

Na sociedade contemporânea, Munanga (2019, p. 15) escreve que ser negro é ser excluído.

> Para ser racista, coloca-se como postulado fundamental a crença na existência de "raças" hierarquizadas dentro da espécie humana. De outro modo, no pensamento de uma pessoa racista existem raças superiores e raças inferiores. Em nome das chamadas raças, inúmeras atrocidades foram cometidas nesta humanidade [...]. Esse conceito é muito significativo, pois funciona como uma categoria de dominação e

> exclusão nas sociedades multirraciais contemporâneas observáveis. Em outros termos, poder-se-ia reter como traço fundamental próprio a todos os negros (pouco importa a classe social) a situação de excluídos em que se encontram em nível nacional. Isto é, a identidade do mundo negro se inscreve no real sob a forma de "exclusão". Ser negro é ser excluído. Por isso, sem minimizar os outros fatores, persistimos em afirmar que a identidade negra mais abrangente seria a identidade política de um segmento importante da população brasileira excluída de sua participação política e econômica e do pleno exercício da cidadania.

Outro fator importante é que a sociedade brasileira sente-se confortável diante dos conflitos raciais, quando comparada a outros países, como Estados Unidos da América[5]. A falsa aparência de não segregação racial, acontece porque há presença de alguns não brancos nas elites, supondo como uma espécie de tolerância racial (CARNEIRO, 2019).

No entanto, os dados desvelam que estamos longe de viver a igualdade e a democracia racial

> Dados levantados no período de 1984 a 1989 nos institutos médico -legais de 16 estados do país apontaram 1.397 assassinatos de menores de 18 anos. Desses menores, 87% eram do sexo masculino, dos quais 12% brancos, 52% negros e 36% sem informação de cor [...]. Dados coletados pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), em processos criminais em São Paulo (SP), atestam que negros e brancos sofrem penas diferentes para os mesmos crimes. Processos referentes ambos qualificados, por exemplo, mostram que 68,8% dos réus negros e 59,4% dos réus brancos foram condenados. Mesmo entre os réus que constituem advogado particular, a diferença persiste: a defensoria particular logrou obter absolvição para 60% dos réus brancos, mas apenas 27% dos negros foram absolvidos. Em 480 processos analisados, 27% dos brancos respondiam em liberdade e somente 15% dos negros encontrava-se nessa situação (CARNEIRO, 2019, p. 118-119).

As iniquidades também estão presentes no campo da saúde, por exemplo nos transplantes de órgãos. Chama-se atenção para proporção das pessoas receptoras do órgão de coração, segundo cor/raça no ano de 2007. Logo, identifica-se os problemas das desigualdades no acesso aos órgãos no Sistema Nacional de Transplantes (SNT), do Sistema Único de Saúde (SUS):

> Como podemos observar, a maioria (56%) dos receptores é da cor branca. Este fato contraria as expectativas na medida em que, como mostramos anteriormente, a maior proporção de mortalidade por doenças do aparelho circulatório é encontrada justamente na população preta. Contudo, como observamos, esse grupo populacional recebe menos de 10% dos órgãos transplantados (MARINHO et al., 2011, p. 27)

[5] A segregação racial, no contexto da Idade Contemporânea, pode ser definida como um tipo de política de Estado que tem por objetivo separar indivíduos ou grupos de indivíduos de uma mesma sociedade por meio de critérios raciais (ou étnicos). Esse tipo de medida passou a ser executado a partir do fim do século XIX e teve forte vigor no século XX, em países como a Alemanha nazista, com o antissemitismo, a África do Sul, com o apartheid, e os Estados Unidos da América (FERNANDES, [ca. 2021]).

Monteiro (2010) escreve que determinantes sociais, como econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais influenciam no processo de saúde/doença. Bem como, as condições de classe social, escolaridade, segurança alimentar, acesso a serviços e bens públicos que constituem a qualidade de vida. Quando se trata especificamente dos impasses causados pelo racismo, percebe-se que:

> O racismo, direto ou indireto, enquanto um determinante da saúde tem sido objeto de estudo de pesquisas, tendo em vista que o racismo afeta a saúde por meio do acesso limitado aos recursos sociais (habitação, saúde, educação, etc) e/ou crescente exposição a riscos (como o contato constante e desnecessário com o sistema judiciário, por ex). O racismo afeta a saúde por meio também de processos afetivos (funcionalidade das emoções, por ex) e cognitivos (raciocínio lógico, por ex) negativos, da sobrecarga alostática (estafa de mecanismos neurais sofisticados sob pressão social) ou de processos fisiopatológicos (neurobiologia das emoções). O racismo enquanto um determinante da saúde reduz o engajamento em práticas saudáveis (exercício físico, por ex) e/ou aumenta a adoção de hábitos insalubres (tabagismo, alcoolismo, etc) seja como forma de enfrentamento do estresse ou indiretamente pela reduzida capacidade de auto-regulação. E, por fim, o racismo enquanto um determinante da saúde aumenta o risco de lesão física direta causada pela violência associada à raça/etnia (MONTEIRO, 2010, p.40)

Desse modo, a sociedade brasileira é constituída em um grau de privilegio de uns em detrimento de outros. Onde a realidade social produzida pelo racismo acaba matando grande parte da população componente da base da pirâmide social (OLIVEIRA; MOREIRA, 2015). Pois as práticas discriminatórias fazem parte do cotidiano dos espaços institucionais, como coloca o cantor Emicida na música "Boa Esperança'': *polícia mata, plow! Médico salva? Não! Por que? Cor de ladrão*.

4. A Cor da Pandemia

No Brasil, historicamente, as populações mais afetadas pelas epidemias e pandemias foram as mais vulneráveis econômica e socialmente, como afirma a citação de Guimarães (2020, p. 103):

> Se no Brasil do século XIX as principais vítimas das epidemias e pandemias foram os escravizados e os pobres das cidades e do campo, hoje, os mais vulneráveis à pandemia do Covid-19 são os seus herdeiros históricos: os favelados, os presidiários e a população em situação de rua.

Desse modo, a violência contra as pessoas negras não deixou de estar presente na pandemia, a morte não foi só pelo vírus, ocorreu pela mão do próprio Estado. Conforme expõe Silva (2021, p. 11)

> Mortes tão brutais como aquelas causadas pelo novo coronavírus decorrentes da falta de recursos para internação e de equipamentos de proteção individual para os profissionais de saúde dos hospitais localizados nas regiões pobres do país. Foram mortes de criança em dia de festa de aniversário e de criança que ficou sob os cuidados da patroa para que sua mãe levasse os cachorros dessa mulher para passear na área externa do apartamento. Há casos ainda mais graves, como uma criança que não teve seu direito de ser segurada no colo de quem já a amava em função de uma operação policial em uma favela do Rio de Janeiro; morreu ainda no útero de sua mãe por uma bala perdida. Houve também a morte de uma idosa negra que viu todo o constrangimento, vergonha e ódio pelo seu marido que foi injustamente considerado culpado pelo roubo de um celular dentro de um hospital

Quando se refere à população negra que está na base da pirâmide social, é importante destacar que o primeiro caso de morte por Covid-19 na cidade do Rio de Janeiro, é ilustrado de maneira trágica pela situação da classe trabalhadora brasileira. No caso, foi a empregada doméstica negra que trabalhava no Alto Leblon (bairro da zona sul da cidade que tem o metro quadrado mais valorizado do país), que foi infectada pelo vírus COVID19 através da patroa que chegou da Itália. Segundo informações dos familiares da vítima, a patroa estava aguardando o resultado do exame de COVID19, quando a funcionaria chegou ao trabalho no domingo, na segunda feira já apresentou os primeiros sintomas do vírus e no dia seguinte foi a óbito (LARA, 2021).

A vítima de 63 anos não era aposentada e tinha como comorbidade: obesidade, diabetes e hipertensão. Morava com outras sete pessoas, sendo compelida a trabalhar para auxiliar no sustento da casa. Assim, para poder garantir a sobrevivência sua e dos seus familiares, percorria 120 quilômetros até a casa da patroa, inclusive em tempos pandêmicos, onde um dos protocolos é o isolamento social (LARA, 2021).

Os reflexos também encontram-se nos profissionais da saúde, conforme o estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Identificou que a pandemia decorrente do coronavírus afetou mais as mulheres negras profissionais da área da saúde (LOTTA et al., 2021).

De acordo com o estudo as profissionais da saúde, negras possuem: 1. Saúde mental mais abalada 2. Menor sensação de preparo para trabalhar na pandemia 3. Maiores casos de assédio moral 4. Mais medo de contrair o vírus. O percentual de profissionais da saúde que tem medo de contrair o virus da Covid-19, é maior entre as mulheres negras (84,2 %), já as mulheres brancas o valor é de (80,3%), homens brancos (69,7%) e homens negros (73,2%) (LOTTA et al., 2021). Sobre recebimento de treinamento para o trabalho na pandemia, o percentual é menor entre as mulheres negras (44%), mulheres brancas correspondem a (50,8%), homens brancos (58.7%) homens negros (52,6”). No que diz respeito ao sofrimento de assédio, as

mulheres negras são maioria (38%), mulheres brancas (34%), homens brancos (25%) e homens negros (32%) (LOTTA et al., 2021).

5. Considerações finais

Conforme o exposto, o Coronavírus surgiu nas classes mais abastadas, e logo se estendeu para os espaços de concentração maior da pobreza. O aniquilamento das políticas sociais que já estava ocorrendo antes da pandemia, fez com que a situação agravasse ainda mais. É importante destacar que a vacina tardia foi a principal responsável pelo número significativo de mortes que poderiam ser evitadas, se a direção política para o enfrentamento da pandemia tivesse sido diferente daquela dada pelo governo brasileiro.

A pandemia escancarou, ainda mais, a desigualdade social existente no país, agravando a situação de quem já vivia na pobreza e na miséria absoluta. A não formulação de políticas setoriais para atender de modo particular a população negra, fez com que este grupo, juntamente com a população indígena, fosse o mais atingido durante a pandemia, evidenciando que a intersecionalidade de classe, de raça e de gênero, acirra as manifestações da questão social. O que se constatou na realidade brasileira, durante a pandemia- COVID19, foi um déficit de políticas setoriais capazes de enfrentar as mazelas de uma sociedade capitalista de tradição escravocrata, onde a população negra sempre esteve negligenciada.

Por fim, é relevante sinalizar que as estratégias de respostas à crise, não podem ser traçadas somente por políticas setoriais, embora aqui estejamos afirmando que elas são fundamentais para atender a diversidade, garantindo a equidade. É necessário a implementação de medidas globais, não apenas para a crise sanitária, mas também, para as crises humanitária, econômica, do capital, social, civilizatória, ambiental e antirracista.

5. Referências

ALMEIDA, Silvio. **O que é Racismo Estrutural?**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. 204 p.

Brasil Pátria Vacinada. In: Ministério da Saúde. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/vacinacao/. Acesso em: 06 out. 2021

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de Uma Vida**. São Paulo: Pólen, 2019. 296 p.

DOMINGUES, Petrônio. **O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930).** Diálogos Latinoamericanos, número 010, Universidad de Aarhus Latinoamericanistas, 2005

FERNANDES, Claudio. Segregação racial nos Estados Unidos. *In*: **Mundo da Educação**. [*S. l.*], [ca. 2021]. Disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historia-america/segregacao-racial-nos-estados-unidos.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

GANDRA, Juliana. Covid-19, diversidade das famílias e desigualdades. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS; FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (org.). **População e desenvolvimento em debate**: impactos multidimensionais da pandemia da Covid-19 no Brasil.. 1. ed. Campinas - SP: Traço Publicações e Design, 2021. p. 95-121.

JUCÁ, Juliane; NETO , Vital. **Painel da Vacina: Brasil está em 60º no ranking global e é 4º no total de doses**. [S.I], 8 out. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/painel-da-vacina-brasil-esta-em-60o-no-ranking-global-e-e-4o-no-total-de-doses/. Acesso em: 10 out. 2021.

MACHADO, Neila Maria Viçosa *et al*. Pandemia, fome e miséria:: uma relação destruidora. *In*: TAPAJÓS, Luziele *et al*. **PANDEMIA, POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE**. 1. ed. Florianópolis [SC]: Emais, 2021. p. 145-157.

MARINHO, Alexandre et al. Desigualdade de transplantes de órgãos no Brasil: análise do perfil dos receptores por sexo e raça ou cor. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1491/1/td_1629.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2020.

MONARI, Ana Carolina Pontalt *et al*. Legitimando um populismo anticiência: análise dos argumentos de Bolsonaro sobre a vacinação contra Covid-19 no Twitter. **Liinc**, Rio de Janeiro, v. 17, ed. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5707/5268. Acesso em: 10 out. 2021.

MONTEIRO, M. C. S. Direito à saúde e participação social: enfrentando o racismo e a Desigualdade social. In: KALCKMANN, S. et. al. (Orgs.). Nascer com equidade. São Paulo: Instituto de Saúde, 2010, Temas em saúde coletiva, 11.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude**: Uso e Sentidos. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019. 91 p.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro:** Processo de um racismo mascarado. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. 232 p.

NEGRI, Fabiana Luiza *et al*. Atuação da/o assistente social em face da pandemia do COVID19:: orientações técnicas elaboradas pelo conjunto CFESS/CRESS. *In*: TAPAJÓS, Luziele *et al*. **PANDEMIA, POLÍTICAS PÚBLICAS & SOCIEDADE**. 1. ed. Florianópolis [SC]: Emais, 2021. p. 277-294.

PACHO, Lorena. Itália detectou há um mês o primeiro contágio local da Covid-19. Agora vive a pior crise desde 1945. *In*: **PANDEMIA DE CORONAVÍRUS**. Roma: Él País, 6 out.

2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-23/italia-detectou-ha-um-mes-o-primeiro-contagio-local-da-covid-19-agora-vive-a-pior-crise-desde-1945.html. Acesso em: 6 out. 2021.

Painel Coronavírus. In: Coronavírus Brasil, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2021

PINHEIRO, Chloé. Grande estudo mostra como o coronavírus chegou e se espalhou pelo Brasil. *In*: **Veja Saúde**. [*S. l.*], 23 fev. 2021. Disponível em: https://saude.abril.com.br/medicina/grande-estudo-mostra-como-o-coronavirus-chegou-e-se-espalhou-pelo-brasil/. Acesso em: 6 out. 2021.

POLICARPO, Daniel Silva; ALVES, Marcela da Conceição Saião. PANDEMIA GLOBAL E AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMANDAS SOCIAIS NO BRASIL. *In*: **PANDEMIA COVID-19 no Brasil**: políticas públicas e demandas sociais. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Publicar, 2021. cap. 8, p. 115-123.

POLÍCIA mata, plow! Médico salva? Não! Por que? Cor de ladrão. Intérprete: Emicida. *In*: OLIVEIRA , Leandro Roque de; MOREIRA , Vinicius Leonard. **Sobre Crianças, Quadris, Pesadelos e Lições de Casa**. [S.I]: [*s. n.*], 2015

SANTOS, Gevanilda. **Relações Raciais e Desigualdade no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Selo Negro, 2009. 94 p.

SILVA, Alexandre da. População negra e Covid-19: crises e conflitos pelo direito de respirar. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS; FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (org.). **População e desenvolvimento em debate**: impactos multidimensionais da pandemia da Covid-19 no Brasil.. 1. ed. Campinas - SP: Traço Publicações e Design, 2021. p. 8-15.

O SUAS EM RISCO: O COFINANCIAMENTO NO CONTEXTO DE OFENSIVA NEOLIBERAL

Patricia Baptista[1]

1. Introdução

Este trabalho propõe um debate sobre o financiamento da política pública de assistência social no contexto de retrocesso a garantia de direitos sociais, assim como, o estudo do orçamento enquanto instrumento da administração pública, considerado indispensável para a gestão e consolidação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), motivada pela inserção na disciplina de Política Social no Brasil do curso de Mestrado acadêmico da Universidade Federal Fluminense – UFF, cursada no primeiro semestre de 2021, no Programa de Estudos Pós- Graduados em Política Social.

Para melhor compreensão e aprofundamento da temática relacionada ao financiamento e orçamento da PNAS, o presente artigo mesmo de modo breve, apresenta uma análise geral da trajetória e particularidade desta política pública no contexto histórico da sociedade brasileira, em que se evidencia a política social, como elemento de enfrentamento da desigualdade social, na perspectiva do direito e instituída no Triplé da Seguridade Social[2], juntamente com a saúde e a previdência, fruto da luta dos trabalhadores e dos movimentos sociais na reivindicação e reestruturação das políticas sociais, das quais se diferenciam de práticas focalizadas e residuais.

É importante elucidar que as políticas sociais são expressões que se inserem no campo de respostas as demandas e necessidades surgidas a partir da questão social, cuja base está fundamentada na relação capital/trabalho, no contexto de subsunção de padrões de proteção social, assim, "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social". (BRASIL, 1988, Art. 203).

O artigo recupera as regras de funcionamento do SUAS como um sistema público que organiza de forma descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil. Tendo como principal argumento de legitimidade o disposto na Constituição de 1988, as ações na área da

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF Niterói. Coordenadora de Serviços e Programas da Proteção Social Básica. Servidora da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. E-mail: mcpatriciabaptista@yahoo.com.br

[2] De acordo com a Constituição Federal de 1988, a seguridade social, no Art.194, compreende, "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

assistência social devem ser realizadas com os recursos do orçamento da seguridade social, como previsto no art.195. Tenciona também a contraditoriedade do Estado como o principal articulador de decisões que reproduzem as desigualdades sociais e econômicas.

A base para o debate proposto neste artigo apoia-se na ideia de que o congelamento de recursos via Emenda Constitucional 95/2016 acarreta um impacto negativo na implementação e continuidade dos serviços socioassistenciais, já que o que é repassado pela União aos estados e municípios não acompanham as demandas crescentes de novos usuários da assistência social, vindos da ausência de emprego e renda que se avolumou e se evidenciou com mais força no período pandêmico, iniciado em 2019 e ainda em curso como a maior emergência em saúde pública vivenciada pelo Estado Brasileiro. O congelamento dos recursos e outras ações do então ministério da cidadania, vem causando um novo fenômeno conceituado como desfinanciamento da política de assistência social.

2. A Proteção Social proposta pelo SUAS

Com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993 a assistência social passa a ser nacionalmente reconhecida como política pública de proteção social não contributiva e inicia-se um processo não linear de sua implementação. A partir de então, começa a ocorrer mudanças no cenário nacional e na forma de materialização desta política, entre as quais se destaca o desafio da assistência social de realizar o trabalho social com famílias, de maneira participativa e descentralizada.

A política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada a outras políticas setoriais, com objetivo de aprimorar os serviços, programas, projetos e benefícios de modo a favorecer a garantia da cidadania, visando o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, com respeito à diversidade étnica e a pluralidade cultural do país. É importante elucidar que a assistência social como política de proteção social, configura-se como uma nova situação para o Brasil, o que "significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção" (PNAS, 2004, p. 15).

Para efetivação do sistema de proteção social e garantia de direitos, o Sistema Único de Assistência Social[3] (SUAS), se constitui de modo à regular e organizar em todo território as

[3] O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme descritos: Matricialidade Sociofamiliar, Descentralização político-administrativa e Territorialização, Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, O desafio da

ações socioassistenciais referentes à PNAS, essa organização é realizada através de dois níveis de proteção social: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, na qual os serviços nacionalmente tipificados são realizados de acordo com os níveis de proteção.

No âmbito da proteção social básica, os serviços caracterizam-se com a finalidade de prevenção a situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, bem como o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Os principais serviços são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, o que define o sistema de garantia de direitos, por meio, dos Centros de Referência da Assistência Social[4] (CRAS), o qual oferta os serviços e benefícios socioassistenciais e que garante as ações de intervenção e acompanhamento familiar.

A proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que ultrapassaram os limites de vulnerabilidade social descritos, por meio das múltiplas expressões da questão social, como a violação de direitos e ocorrência de situações adversas, tais como: "abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros". Os serviços são organizados em proteção social de média e alta complexidade.

Na proteção social de média complexidade são ofertados os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. E ainda, os serviços ofertados pela Proteção Social de Alta Complexidade, com os seguintes serviços: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

participação popular/cidadão usuário, A Política de Recursos Humanos, A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (PNAS,2004,p.39).

[4] O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. (BRASÍLIA, 2009, p. 9).

Segundo a Norma Operacional Básica–(NOB)/SUAS 2012, na divisão de responsabilidades do pacto federativo no SUAS, o ente estadual é o órgão gestor responsável pela organização do SUAS em seu território e cofinanciar os programas, serviços e projetos. No caso do Rio de Janeiro este território compreende os 92 (noventa e dois) municípios do estado do Rio de Janeiro – RJ, que organiza, regula e norteia a execução da política de assistência social na perspectiva do SUAS e com isso "se fundamenta na cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios" (NOB\SUAS, 2012, p.19). Deste modo, se estabelece responsabilidades comuns e especificas a cada ente federado.

No curso da atual conjuntura social, política e econômica que a política de assistência social não escapa em sua execução e sustentabilidade, se faz necessário à compreensão dos limites estruturais a sua plena efetividade e avanços, deste modo os direitos constitucionais garantidos e sua afirmação, ainda hoje, são objeto da luta dos trabalhadores como sujeitos sociais de direitos.

As mais recentes crises do sistema capitalista aponta para incidência de índices elevados de empobrecimento e desemprego, com isso a redução de investimento do Estado via políticas sociais e reafirmação do discurso neoliberal de repartição de recursos, tornando a assistência social cada vez mais focalizada no atendimento à pobreza extrema via programas de transferência de renda.

Foi a partir do ideário neoliberal que se norteou o conjunto de mudanças na esfera do Estado no Brasil, nos anos de 1990 que a noção de políticas, programas e ações focalizadas ganham densidade e importância, o que culminou no apoio a privatização, focalização e descentralização, o que diminuiu de forma significativa a capacidade de assegurar direitos de cidadania[5], objeto das políticas sociais, na medida em que o seu alcance é alterado sob a justificativa da crise do Estado.

Ressalta-se que, com isso, o sistema de garantia de direitos e proteção social se torna cada vez mais fragilizado o que demanda lutas constantes e reafirmação dos direitos já conquistados e instituídos constitucionalmente. Assim, "o capital está sempre ansioso para mudar de forma, para não ficar em alqueive". (BEHRING, 2008, p.157). Em outras palavras, o modo de produção capitalista presente em nossa formação social brasileira, vem expressando

[5] A cidadania pode ser compreendida como um fenômeno histórico, ou seja, como resultado de uma construção concreta da experiência social que se efetiva de modo singular em cada sociedade e país. "[...] houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros." (CARVALHO, 2012.p.11,12).

as desigualdades neste modelo de produção, que se materializa por meio das políticas sociais, em virtude do direcionamento que o Estado vem aplicando nas medidas de efetivação dessas políticas.

O próximo item irá discorrer sobre o financiamento da assistência social, deixando aqui explicito a defesa de "aplicação integral dos recursos do orçamento da seguridade social na seguridade social em cumprimento aos artigos 194 e 195 da Constituição Federal". (SALVADOR, 2010, p. 628).

2.1 Financiamento e Orçamento da Política Pública de Assistência Social

A partir da Constituição de 1988, as ações na área da assistência social passaram a ser realizada com recursos provenientes do orçamento previsto para seguridade social, tal como descrito na Carta Magna e organizados com base nas diretrizes, especialmente as previstas no Art. 204, descentralização político-administrativa e a participação da população. O orçamento da seguridade social é formado por financiamento coletivo de toda a sociedade, por meio das chamadas contribuições sociais, sendo as principais delas do empregador e trabalhador na folha do salário, de receitas e faturamentos diversos e de contribuições diversas do consumo.

O SUAS funciona neste contexto, de modo descentralizado com modelo de gestão participativa e alocação de recursos das três esferas de governo para execução e financiamento da Política Nacional de Assistência Social. Sendo a assistência social parte do sistema de seguridade, ela passa a seguir os ritos de disputa e inclusão no orçamento público, devendo incluir em seu planejamento instrumentos como: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

> "Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual
> II - as diretrizes orçamentárias
> III – os orçamentos anuais
> § 1º. A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." (BRASIL, CF, Artigo 165).
> (...), § 2o.A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, C/F 1988)
> (...), a LOA compreenderá:

> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público" (BRASIL, C/F, Art. 165, § 5).

É preciso compreender que os instrumentos da gestão orçamentária e financeira citados anteriormente devem refletir as intenções de atender a população com os recursos disponíveis por meio de serviços, programas e projetos, não estando, portanto, desvinculados dos debates de planejamento, orçamento, execução financeira e prestação dos serviços e benefícios socioassistenciais.

No que diz respeito diretamente ao financiamento das ações da assistência social, ela é anterior a LOAS, seu financiamento teve início, no caso brasileiro, em 1942 com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Autarquia federal, a LBA[6] estabelecia convênios com instituições filantrópicas e prefeituras tendo como público de suas ações, idosos, pessoas com deficiência e crianças até 14 anos. Com a extinção da LBA em 1995 foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS). A nova secretaria tinha como principal função prepara estados e esses prepararem os municípios para receber os recursos para efetivação da assistência social, conforme previa a LOA (Art.30), neste período se buscou principalmente a estruturação dos Planos estaduais e municipais de assistência social, os Conselhos de assistência social em âmbito estaduais e municipais e a organização dos respectivos fundos de assistência social. No quadro abaixo é sistematizado como era o financiamento da assistência social antes da instituição do SUAS.

[6] Para melhor compreensão da natureza e história da LBA consultar: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FC5529DCA3576C01B366425698F0B10E.node2?codteor=1185238&filename=Avulso+-PL+1967/1976.

Quadro 1 – Organização do cofinanciamento pré SUAS

PERÍODO	***OPERACIONALIZAÇÃO DO CO FINANCIAMENTO***
1996 - 1997	- A União firmava os Termos de Responsabilidade na lógica convenial. - A relação do financiamento e execução dos programas respeitava a seguinte lógica: 1 - União → Estado 1.1 - Estado → Estado (execução direta) 1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)
1998 - 1999	- Com o início da municipalização, a SAS buscou uma forma de simplificar o repasse de recursos, mas ainda era realizado por meio de Termos de Referências e Planos de Trabalho; - A relação do financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais: 1 - União → Estado 1.1 - Estado → Estado (execução direta)1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta) E 1 - União → Município (execução direta) 1.1- Município → Entidades (execução indireta)- Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos.
2000 - 2004	- A partir do ano 2000 não se firmava mais instrumentos como o Termo de Referência, pois após a reformulação passou-se a utilizar portarias ministeriais e o Plano de Ação. - A operacionalização de repasse e o gerenciamento da prestação de contas eram realizados pelo sistema de informação denominado SIAFAS. - A relação entre financiamento e execução dos programas muda, tendo em vista a existência de municípios habilitados a receberem os recursos federais: 1 - União → Estado 1.1 - Estado → Estado (execução direta) 1.2 - Estado → Municípios/Entidades (execução indireta). 1 - União → Município (execução direta) 1.1 - Município → Entidades (execução indireta) - Exigência de Certidão Negativa de Débitos para repasse de recursos. - Repasse por atendimento realizado, lógica de transferência de recurso per capita. Remuneração pelo serviço prestado com posterior ressarcimento pela União.
2005 - 2013	- Mudança de paradigma relativo ao financiamento da Assistência Social.

Fonte: Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, 2013

Aqui para fins de entendimento e limites do volume do artigo, trataremos especificamente do período pós 2005. Após a aprovação da PNAS e a reformulação da Norma Operacional Básica [7] (NOB) o financiamento da assistência social passou a compreender serviços, programas, projetos e benefícios, conforme quadro 2.

[7] Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

Quadro 2 - Tipos de benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social que organizam o financiamento

TIPOS	***DEFINIÇÃO DE ACORDO COM A NOB SUAS***
BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. § 1o Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)
BENEFÍCIOS EVENTUAIS	Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. § 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
SERVIÇOS ASSISTENCIAIS	Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei. Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005) I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990;(Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005) II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 11.258, de 2005)
PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Art. 24. Os programas de Assistência Social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. § 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social. § 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei.
PROJETOS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA	Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Fonte: Elaboração própria a partir dos artigos da LOAS, 1993 e NOB SUAS (2005)

A assistência social, assim instituída, vai organizar seus serviços e ações de forma hierarquizada por níveis de proteção conforme já exposto no quadro 3, e expresso o financiamento para cada um desses serviços e programas da Proteção Social Básica e Especial de Alta e Média Complexidade.

Quadro 3 – Organização do financiamento por níveis de proteção e serviços

PROTEÇÃO SOCIAL	***PISO***	***SERVIÇO***	***EQUIPAMENTO/ UNIDADE***
Básica	Básico fixo (PBF)	PAIF	CRAS
	Variável (PBV)	Serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV)	CRAS CENTROS REFERENCIADOS AOS CRAS
		Equipes volantes	TERRITÓRIO REFERENCIADO AO CRAS
		Manutenção das lanchas	-
Especial de Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI)	CREAS
		Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC)	CREAS
		Serviço especializado para pessoas em situação de rua	CENTRO POP
		Serviço especializado em abordagem social	CREAS CENTRO POP
		Serviço de proteção social especial em Centro- -dia de referência para pessoas com deficiência e em situação de dependência e suas famílias	CREAS CENTRO DIA
	Transição de Média Complexidade	Serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias	CENTRO DIA UNIDADE REFERENCIADA AO CREAS
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC I)	Serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes	ABRIGO INSTITUCIONAL CASA LAR
		Serviço de acolhimento ao público geral	ABRIGO INSTITUCIONAL ILPI CASA LAR
	Piso fixo de alta complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua	ABRIGO CASA DE PASSAGEM
		Serviço de acolhimento institucional para jovens e adultos com deficiência e em situação de dependência	RESIDÊNCIAS INCLUSIVAS
	Piso variável de alta complexidade (PVAC)	Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas e emergências	---
Gestão	Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) E Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF)	Estados e municípios	---

Fonte: Elaboração própria NOB SUAS (2005) e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2011)

Na organização do financiamento do SUAS, cada piso possui uma conta própria onde são repassados os recursos do governo federal para a execução dos serviços conforme descrição do quadro 3, em seus respectivos equipamentos. Essas contas compõem o fundo

da assistência social que recebe recursos do ente estadual, conforme definição da Comissão Intergestores Bipartide (CIB). No caso do estado do Rio de Janeiro são repassados 30% do valor aos municípios pelo governo federal. Por sua vez, os entes municipais também devem investir nos seus respectivos fundos de assistência social criando assim a base de recursos disponibilizada anualmente para a sustentabilidade desta política pública. De modo esquemático temos o seguinte desenho no cofinanciamento atual do SUAS.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) instituído como fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, repassa os recursos para os estados em alocação no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e também de forma direta sem passar pelo estado aos municípios no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Também o FEAS's repassa recursos aos FMAS's.

Deste modo, cabe aos conselhos de assistência social das respectivas instâncias federadas (CNAS, CEAS e CMAS) aprovarem não só os Planos de ação anuais que definem o montante e o destino dos recursos, como também a aprovação das contas no final de cada ano de exercício financeiro, sendo assim a instância máxima de fiscalização e controle da Assistência Social.

4. Considerações Finais

Tentamos ao longo do artigo apresentar os fundamentos teóricos e legislativos que tornaram a assistência social uma política pública, parte da seguridade social e também como parte de um setor da administração pública com normas definidas para sua manutenção e, principalmente sustentabilidade quanto aos recursos disputados no orçamento público.

Os entraves, as descontinuidades, suficiências ou não desses recursos serão alvos de futuros trabalhos e análise ao longo do curso de mestrado. Especialmente no que diz respeito de apesar de a assistência social hoje ter todo um arcabouço legislativo, normativo e com capilaridade de serviços e equipamentos em todo território nacional, continua subordinada as sobras do orçamento em uma disputa inglória com outras políticas setoriais igualmente subalternizadas, quando não invisibilizadas.

Como mencionado na introdução deste trabalho as decisões governamentais regidas sob a lógica neoliberal vem retirando desta política seus poucos recursos. De acordo com o

levantamento[8] feito pelo Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) "o desfinanciamento significa a retirada progressiva de recursos que seguiam uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada", é expresso especialmente nas retiradas de recursos de 2018 até a presente data, conforme descrito em números abaixo.

> "O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza R$ 2.669.952.606 (2,6 bi), mas teve uma aprovação de apenas R$ 1.107.469.541 (1 bi). A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%. Importante observar que, em 2017, houve um déficit de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e, em 2020 de 35,47%, o que tem ocasionado grandes sobrecarga aos municípios e estados que pactuaram com a União sua participação no cofinanciamento das ofertas em âmbito local e regional." (FONSEAS, 2021)

É notório que se o ritmo de retirada de recursos e a falta de investimento em ações e serviços socioassistenciais da parte do governo federal vai contribuir para as situações de risco vivenciadas pela população mais vulnerável. O ritmo de desmonte das demais políticas setoriais como a saúde, educação e habitação, por meio, da diminuição de recursos vem apontando para um Estado que investe seus recursos no grande capital diminuindo as chances de equidade e consequentemente de justiça social.

Esperamos que a leitura deste material possa ser útil às reflexões dos trabalhadores sociais, militantes e estudiosos da assistência social no Brasil, e auxilie na desmistificação de que os números e recursos não são temas das ciências sociais, especialmente ao serviço social. Que ao entender o financiamento da assistência social possa contribuir ainda para a luta por sua transformação, o que diz respeito não só aos valores repassados pelo governo federal, mas também da corresponsabilidade de estados e municípios na manutenção desta política pública.

5. Referências

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social, v. 2).

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

[8] Para compreensão de todo estudo do FONSEAS, incluindo areas da assistência social que deixaram de receber qualquer tipo de recursos, acessar: http://fonseas.org.br/ ou diretamente a pesquisa completa em: https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YKoDxoLsovmp_dUH/view

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS** - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**: Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS. Brasília: MDS, 2013.

CARVALHO, José Murilo de, 1939- **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 15º ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

FLEURY, S. **Políticas Sociais e cidadania**. Working Paper, September 1998.

FONSEAS. **Pesquisa sobre Gestão Orçamentária e Financeira dos estados e Distrito Federal**, 2021

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Bras**il. São. Paulo: Cortez, 2010.

PANDEMIA E DESIGUALDADES SOCIAIS: PERCEPÇÃO DOS CRAS/CREAS E CAPS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Míriam Thais Guterres Dias[1]
Gabrielle de Souza Netto[2]
Bruno Camilo Marchi Pereira[3]
Pâmela da Silva Braz [4]

1. Introdução

Este artigo visa refletir e debater sobre o acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19 na atenção psicossocial e proteção social em municípios da região metropolitana de Porto Alegr**e.** Consiste em uma análise parcial dos dados da pesquisa "O acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19: percepções e estratégias dos profissionais da atenção psicossocial e da proteção social na região macro metropolitana de Porto Alegre" (DIAS *et al.,* 2020). A pesquisa buscou identificar como os profissionais de Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS) e de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) têm enfrentado a desigualdade social na vida dos seus usuários na região do estudo.

Tratou-se de um estudo qualitativo descritivo do tipo levantamento, com a aplicação de um questionário em ambiente virtual, com questões de múltipla escolha e dissertativas. Este foi respondido por 51 trabalhadores/as do SUAS (CRAS/CREAS) e 22 do SUS (CAPS) de 47 dos 89 municípios da macrorregião Metropolitana de Porto Alegre e teve a devida apreciação e

[1] Míriam Thais Guterres Dias - Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora Associada do Programa de Pós-Graduação de Política Social e Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq Saúde, gênero e vulnerabilidades – SAGEV. E-mail: miriamtgdias@gmail.com
[2] Gabrielle de Souza Netto - Estudante de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica CNPq e integrante do Grupo de Pesquisa CNPq SAGEV. E-mail: gabriellesouzanetto@gmail.com
[3] Bruno Camilo Marchi Pereira - Assistente Social em um Centro de Referência de Assistência Social. Mestrando do Programa de Pós-graduação de Política Social e Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. integrante do Grupo de Pesquisa CNPq SAGEV. E-mail: brunocamilop@gmail.com
[4] Pâmela da Silva Braz – Assistente Social em um Pronto Atendimento de Saúde Municipal. Mestranda do Programa de Pós-graduação de Política Social e Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. integrante do Grupo de Pesquisa CNPq SAGEV. E-mail: pamelaa.brazz@gmail.com

aprovação de comitês de ética em pesquisa[5]. A análise dos dados foi realizada a partir do método da análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

A pandemia provocada pelo vírus da Covid-19 alterou as relações sociais e modos de vida da população, nos aspectos políticos, econômicos e sociais. A Saúde e a Assistência Social são direitos sociais da população brasileira, e são políticas públicas sensíveis às suas necessidades e demandas, justificando-se assim investigar os impactos na vida daquelas que vivem as consequências e mudanças postas pela pandemia. Este artigo apresenta um panorama sobre as transformações no contexto social no Brasil, provocadas pela crise sanitária, econômica e política. E analisa as expressões da realidade problematizada, a partir das percepções dos profissionais sobre o aumento e mudanças nas demandas dos/das usuários/as, e de violações de direitos observadas. Nas conclusões finais se apresenta uma síntese do debate realizado a partir da realização da pesquisa.

2. As expressões da questão social agudizadas pela pandemia da Covid-19

2.1 Panorama das transformações no contexto da desigualdade no Brasil, provocadas pela crise sanitária, econômica e política

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou formalmente a situação de pandemia mundial. E o Brasil de deparava em meio a uma "profunda crise, caminhando para o retorno ao mapa da fome, com gastos públicos congelados e, consequentemente, mais precarização das políticas sociais e privatização de serviços, com uma reforma da Previdência que aniquila direitos do trabalho" (YAZBEK *et al.*, 2021, p. 7).

Em estudo de Rocha e colaboradores (2021) foi revelado que a propagação inicial de COVID-19 no Brasil foi "principalmente afetada por padrões de vulnerabilidade socioeconômica [...] em vez da estrutura etária da população e prevalência de fatores de risco para a saúde" [tradução da autoria]. Ou seja, foram as condições postas pela histórica desigualdade social no país que contribuíram para o avanço da pandemia, associada com a

[5] Instituto de Psicologia da UFRGS, da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, Grupo Hospitalar Conceição (GHC), Hospital Mãe de Deus (HMD/AESC), Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Aprovada e autorizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC.

ausência do Estado em medidas de controle e prevenção. (FLEURY, 2020; GIOVANELLA *et al.* 2020; REDON, CAMPOS, 2021; YAZBEK *et al.*, 2021)

A rapidez dos efeitos causados pelo COVID-19 demonstra ainda mais a intersecção entre os fatores ambientais, econômicos, sociais, culturais e políticos do país. Concordando com Boschetti e Behring (2021), a crise estrutural do capital evidencia a aceleração e ampliação do assistencialismo onde os direitos sociais garantidos a partir do marco legal deixam emergir o pauperismo absoluto. Neste contexto se "escancararam a vergonhosa desigualdade da sociedade brasileira, explicitando contradições de um capitalismo em processo de reestruturação produtiva e sujeito à lógica das finanças". (YAZBEK *et al.*, 2021, p. 6)

A pandemia trouxe à tona a realidade do desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais que deixaram a classe trabalhadora vulnerável diante da grande capacidade de contágio do Covid-19. A situação vivida por grandes contingentes populacionais é de aumento da desproteção social e do trabalho, e redução da cobertura ou cancelamento de benefícios sociais e previdenciários, que "mostra sua face mais perversa de forma aguda neste momento em que a situação sanitária ainda exige distanciamento social para diminuir o contágio, reduzir sofrimento e mortes" (GIOVANELLA *et al.* 2020, p. 895).

Sabe-se que a pandemia do COVID-19 e suas medidas sanitárias para a não proliferação da doença tem causado inúmeros efeitos para a população brasileira, sendo um deles o agravamento da saúde mental e o aumento do número de mulheres vítimas de violência. No Brasil estima-se que as denúncias registradas aumentaram cerca de 50% (MELO, 2O20), mas o isolamento social devido a pandemia da Covid-19 é apenas um agravante e não a causa da violência doméstica (ALENCAR *et al*., 2020; VIEIRA *et al*., 2020).

O isolamento social evidencia ainda mais o descompromisso e a banalização da proteção social, quando se vivencia o pleno desgoverno e irresponsabilidade do presidente da República, e com ataques às universidades no momento da história em que urge a valorização da ciência (FLEURY, 2020). A autora destaca também, que a descentralização interfederativa fez acentuar a fragmentação do sistema de saúde, colocando a rede de Estados e Municípios mais dependentes do ente Federal por dependerem dos recursos da União.

Em pesquisa realizada no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde de 5565 municípios brasileiros, de 2012 a 2017, Hone *et al.* (2019) revelaram que nas cidades onde o investimento com a assistência social e a saúde foram menores, a recessão econômica

brasileira contribuiu para o aumento da mortalidade. Logo, os pesquisadores verificaram a relação entre recessão, desemprego e mortalidade nos municípios brasileiros.

Este estudo corrobora o conhecimento existente de que os sistemas de proteção social, assistência social e saúde, são fundamentais para a garantia de direitos e condições de vida da população, principalmente em países com persistentes situações de desigualdade social. Contudo, estas políticas sofrem com o impacto dos ajustes estruturais, "sob orientação das agências internacionais, como focalização e mercantilização dos bens sociais e redução do gasto público, repercutindo notadamente nas agendas das políticas sociais e, consequentemente, na vida da população" (DIAS, 2018, p. 23).

Existe um forte desafio para a realização da intersetorialidade, situação agravada com o advento da pandemia Os profissionais da saúde e da assistência social detectaram a dificuldade de realizar ações articuladas entre as políticas, que se tornou imprescindível para a população brasileira acessar os direitos sociais. A manifestação de profissional da saúde participante da pesquisa evidencia o panorama da atual realidade de desproteção social da população.[6]

> Pré pandemia: havia mais atividades coletivas, convivência e compartilhamento dos casos, além de uma rede intersetorial atuante. Durante a pandemia: sobrecarga de atendimentos individuais, dificuldade de intervir intersetorialmente, usuários com pouca rede de cuidado e isolados, casos de saúde mental agravados, mais relatos de violência contra mulher, criança e adolescente, famílias esgotadas psiquicamente e financeiramente. (PSUS1)

2.2 As percepções dos profissionais sobre o aumento e mudanças nas demandas e nas violações de direitos dos/das usuários/as dos CRAS/CREAS e CAPS

Os efeitos da devastação do novo coronavírus, em meio à profunda crise estrutural do capital, realçam seus traços sistêmicos em curso, articulando em uma totalidade contraditória suas dimensões econômica, política, social e sanitária. (RAICHELIS; ARREGUI, 2020). O desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante da devastação do acelerado processo de contágio. (BOSCHETTI, BEHRING, 2020).

A coleta de dados da pesquisa permitiu identificar, através da percepção dos seus participantes, que se encontram na linha de frente da prestação de serviços voltados para a

[6] Os e as participantes da pesquisa serão nomeados pela inicial P, seguida pela política setorial correspondente.

garantia de direitos, sobre o volume e mudança das demandas da população durante a pandemia, como apresentado na Figura 1:

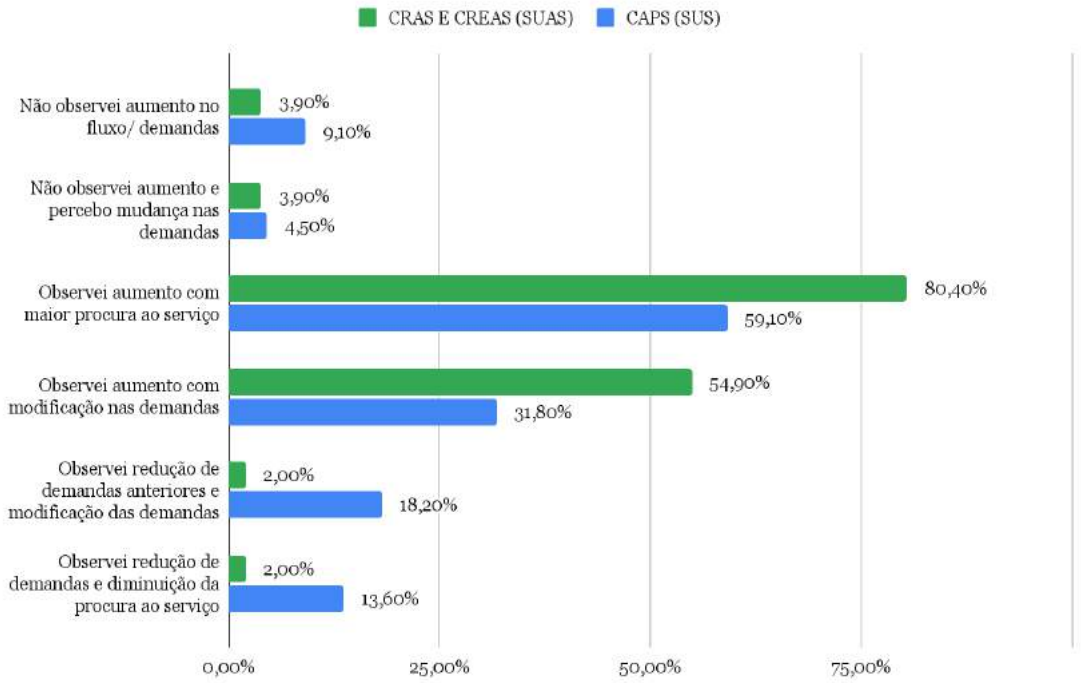


Figura 1: Aumento do volume de demandas aos serviços durante a pandemia de Covid-19 Fonte: (DIAS *et al.*, 2021).

Constata-se que as demandas aos serviços durante a pandemia tiveram um aumento de 80,4% referido pelos/as trabalhadores/as dos CRAS/CREAS e 59,1% pelos/as dos CAPS. Logo depois, verifica-se a percepção de 54,9% dos CRAS/CREAS e 31,8% dos CAPS sobre o aumento da procura com modificação das demandas apresentadas, como demonstrado na Tabela 1:

Demandas de atendimento durante a pandemia	**CRAS CREAS**	**CAPS**
Benefícios eventuais (Alimentação, Transporte, Vestuário, Funeral)	96,1%	45,5%
Benefícios previdenciários e assistenciais	66,7%	54,5%
Auxílio Emergencial	86,3%	36,4%
Violências/violações de direitos	66,7%	77,3%
Acolhimento Saúde Mental	27,5%	100%
Comunidade Terapêutica	15,7%	36,4%
Documentação pessoal	58,8%	9,1%
Documentação migrantes	13,7%	4,5%
CadÚnico	82,4%	13,6%
Orientação para aquisição de medicamentos	25,5%	54,5%
Albergues	7,8%	22,7%
Abrigos	9,8%	18,2%
Moradia/Habitação	37%	18%
Outros	6%	4,5%

Tabela 1 - Relação das demandas mais recorrentes no contexto da pandemia de Covid-19
Fonte: (DIAS *et al.*, 2021).

Constata-se que as três primeiras demandas têm relação direta com a renda, um direito social consubstanciado na Constituição Federal vigente. As manifestações dos/as participantes nas questões descritivas do questionário apontam que a alimentação corresponde a 45,4% das respostas dos CRAS/CREAS nas solicitações de benefícios eventuais. Nas respostas dos CAPS, 42,8% do aumento é de benefícios assistenciais, articulada a redução de renda familiar.

O aumento do quantitativo de pessoas com esta demanda expressa uma situação acirrada pela pandemia de Covid-19, conforme os dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (IA) (REDE PENSSAN, 2021). Este informa que 55,2% dos domicílios brasileiros estavam expostos a algum nível de IA e destes, 9% conviviam diariamente com a fome; em 2020, mais de 43 milhões de brasileiros não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões enfrentavam a fome.

As necessárias medidas de distanciamento social adotadas para evitar o contágio pelo vírus da Covid-19 impactaram no cenário de redução da renda e de demissão em massa, com o fechamento de postos de trabalho, aumentando as demandas relacionadas à fome e à miséria. Segundo o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2021), em abril de 2021 o país registrou o pior índice de famílias em condição de extrema pobreza (renda per capita até R$ 89,00 mensais)

desde 2012, totalizando cerca de 40 milhões de pessoas registradas no Cadastro Único do Governo Federal nesta condição.

A redução ou ausência de renda produziu o aumento das solicitações dos/as usuários/as de orientação para a aquisição de medicamentos (25,5% nos CRAS/CREAS e 54,5% nos CAPS), e a maior busca por documentação, necessária para acessar direitos sociais, no total de 72,5 nos CRAS/CREAS, e aumento no registro no CadÚnico, de 82,4% nos CRAS/CREAS e 13,6% nos CAPS. Também houve significativo aumento de demandas relacionadas à moradia, abrigos e albergues em ambas as políticas setoriais: 54,9% nos CRAS/CREAS e 59,1% nos CAPS.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2021), referentes ao trabalho e consequente renda, a taxa média de desocupação em 2020 aumentou de 11,9% em 2019 para 13,5% em 2020, e a taxa de informalidade da população ocupada, no 1º trimestre de 2021, foi de 39,6% no Brasil, sendo efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o mercado de trabalho. Em decorrência desta situação, se evidencia que a crise econômica e sanitária atinge de "forma violenta a classe trabalhadora, com rebatimentos em seus níveis e condições de vida e sobrevivência, numa alarmante projeção do aumento e do agravo da pobreza mundial" (REDON; CAMPOS, 2021, p. 256).

As demandas de acolhimento em saúde mental também tiveram um relevante aumento na pandemia, de 100% nos CAPS e 27,5% CRAS/CREAS, dado que pode se relacionar ao aumento das demandas por comunidade terapêutica (36,4% nos CAPS e 15,7% nos CRAS/CREAS). Estudos revelam o agravamento das condições de saúde mental, com o aumento de sintomas depressivos e ansiosos, da insônia, estresse, pânico, solidão, angústia, obsessão e compulsão entre outros neste período (LIRA *et al.,* 2021; LOBO, RIETH, 2021). No Brasil, pesquisas detectaram sintomas depressivos (40,4%) e de ansiedade (52,6%), e piora da saúde mental associada a fatores sociodemográficos, tais como: gênero, local de residência, nível de renda e escolaridade (LOBO, RIETH, 2021).

Deste modo as "intervenções em saúde mental ou o apoio psicossocial não podem dissociar do sofrimento psíquico das condições materiais, relacionais e simbólicas inerentes ao trabalho" (SÁ; MIRANDA; MAGALHAES, 2020, p. 32). A manifestação de um/a participante do estudo faz um resumo da percepção dos/as profissionais sobre a realidade dos/das usuários/as na pandemia:

> As pessoas parecem estar com mais dificuldades financeiras, recebemos mais pessoas com demandas assistenciais que antes, como cesta básica, moradia. Muitos perderam o emprego, outros que trabalham autônomos viram sua renda cair significativamente. O município não tem albergue, apenas o emergencial aos invernos, não tem prato popular, não tem moradias transitórias, e com a necessidade de "ficar em casa", quem não tem casa fica desprotegido. Então o jeito que a gestão encontra é ampliar recursos para comunidades terapêuticas que acabam funcionando como moradias transitórias, o que não é o ideal em se tratando de um contexto maior que é o da desinstitucionalização, das práticas antimanicomiais. A pandemia só veio a deixar essa realidade e o sofrimento das pessoas mais às claras. (PSUS)

4. Considerações finais

Esta pandemia, além de evidenciar a existência das desigualdades sociais no âmbito mundial, tende a acentuá-las expressando a fragilidade de um sistema no qual a prioridade tem sido as políticas econômicas. As medidas de restrição social são relevantes para conter a pandemia, mas em países com subfinanciamento das políticas sociais, como o Brasil, associado a uma gestão sem compromisso com a condição humana dos habitantes do país, as consequências drásticas para a população em situação mais vulnerável são esperadas.

Os resultados da pesquisa evidenciaram esta realidade, dando visibilidade às dimensões do sofrimento da população brasileira, demonstrada pela procura de serviços públicos do SUS e SUAS, que tiveram aumento e novas demandas, imprescindíveis para a manutenção da vida e expectativa de dignidade humana. Seus achados também tornam visíveis os desafios postos para os/as trabalhadores dos CRAS/CREAS e CAPS de municípios da região metropolitana de Porto Alegre, mostrando suas constatações sobre o acirramento das expressões da questão social na população atendida.

A realização de pesquisas no âmbito acadêmico expressam o compromisso ético-político de assistentes sociais e atende a uma função social da universidade pública, em desvelar dimensões da realidade das políticas sociais e seus impactos na vida da população brasileira, que tem o direito inquestionável a uma vida digna, justa em uma sociedade em que as riquezas produzidas sejam coletivamente usufruídas.

5. Referências

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **PNAD Contínua**. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/. Acesso em: 12 out. 2021.

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira *et al.* **Políticas Públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19:** ações presentes, ausentes e recomendadas. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200624_nt_disc_78.pdf. Acesso em 10.07.2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **CECAD**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=183. Acesso em: 21 set. 2021.

DIAS, Miriam Thais Guterres. Os Profissionais na Intersetorialidade para a Atenção à Saúde e a Proteção Social: uma Revisão Narrativa. **Revista Sociedade em Debate.** Pelotas: EDUCAT, v. 24, n. 01, p. 22-40, jan./abr. 2018. Disponível em: https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1809. Acesso em: 01 jun. 2021.

DIAS, Miriam Thais Guterres; BRANDÃO, Vanessa Maria Panozzo; FUZINATTO, Aline Mattos; PEREIRA, Bruno Camilo Marchi; NETTO, Gabrielle de Souza. O acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19: percepções e estratégias dos profissionais da atenção psicossocial e da proteção social na região macro metropolitana de Porto Alegre. **Projeto de pesquisa.** UFRGS, Porto Alegre, 2020.

_____ . O acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19: percepções e estratégias dos profissionais da atenção psicossocial e da proteção social na região macro metropolitana de Porto Alegre. **Relatório de pesquisa.** UFRGS, Porto Alegre, 2021.

FLEURY, Sonia. **Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro.** 19/05/2020. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Disponível em: https://www.cee.fiocruz.br/?q=node/1179&utm_source=CEE+Fiocruz&utm_campaign=ae923bfc0c-EMAIL_CAMPAIGN_2020_05_22_02_16&utm_medium=email&utm_term=0_280788378a-ae923bfc0c-46055445 Acesso em: 04 jun. 2021.

GIOVANELLA, Ligia; MEDINA, Maria Guadalupe; AQUINO, Rosana; BOUSQUAT, Aylene. Negacionismo, desdém e mortes: notas sobre a atuação criminosa do governo federal brasileiro no enfrentamento da Covid-19. **SAÚDE DEBATE**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 126, p. 895-901, jul-set 2020. Disponível em: https://scielosp.org/article/sdeb/2020.v44n126/895-901/pt/. Acesso em: 19 nov. 2020.

HONE, Thomas *et al.* Effect of economic recession and impact of health and social protection expenditures on adult mortality: a longitudinal analysis of 5565 Brazilian municipalities.

Lancet Glob Health 2019. 7: e1575–83. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214109X19304097**.** Acesso em: 09 abr. de 2020.

LIRA, Angélica Vanessa de Andrade Araújo; PEREIRA, Nilza Alessandra; RAMOS Luís Augusto Irineu Aguiar; PACHÚ, Clésia Oliveira. Pandemia do coronavírus e impactos na saúde mental: uma revisão integrativa da literatura. **Rev. Psicol. Divers. Saúde,** Salvador, 2021 Março;10(1):168-180. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1282792. Acesso em: 24 set. 2021.

LOBO, Larissa Aline Carneiro; RIETH, Carmen Esther. Saúde mental e Covid-19: uma revisão integrativa da literatura. **SAÚDE DEBATE**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 885-901, jul-set 2021. Disponível em: https://saudeemdebate.org.br/sed/issue/view/46/85. Acesso em: 24 set. 2021.

MELO, Bernardo Dolabella *et al.* (org). **Saúde mental e atenção psicossocial na pandemia COVID-19**: violência doméstica e familiar na COVID-19. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Cartilha. 22 p. Disponível em: https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/04/Sa%c3%bade-Mental-e-Aten%c3%a7%c3%a3o-Psicossocial-na-Pandemia-Covid-19-viol%c3%aancia-dom%c3%a9stica-e-familiar-na-Covid-19.pdf Acesso em: 09 out.. 2021.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/> Acesso em: 24 set. 2021.

RAICHELIS, Raquel; ARREGUI, Carola C. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MVGcWc6sHCP9wFM5GHrpwQR/. Acesso em: 07 out. 2021.

REDON, Silvio Aparecido; CAMPOS, Eliane Christine Santos de. Pandemia, crise do capital e o aprofundamento da pobreza da classe trabalhadora. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 256-269, jan./jun. 2021. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/view/1309. Acesso em: 13 out. 2021.

ROCHA, R. *et al.* Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. **Lancet Glob Health 2021**. Published Online. April 12, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/ S2214-109X(21)00081-4. Acesso em 14 abr.2021.

SÁ, Marilene de Castilho; MIRANDA, Lilian; MAGALHAES, Fernanda Canavez de. Pandemia COVID-19: Catástrofe sanitária e psicossocial. **Caderno de Administração**, Maringá, p. 28-36, jun.2020.

VIEIRA, Pâmela Rocha; GARCIA, Leila Posenato; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela? **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p. 1-5, 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita.; BRAVO, Maria Inêz; SILVA, Maria Liduína de Oliveira; MARTINELLI, Maria Lúcia. A conjuntura atual e o enfrentamento ao coronavírus: desafios ao Serviço Social. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 140, p. 5-12, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/7KdyBgqr46BS8KwYdvzSVgv/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 11 out. 2021.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PENSAMENTO CONSERVADOR E SUAS DETERMINAÇÕES IDEOCULTURAIS E SOCIOPOLÍTICAS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

Charlene da Silva Campos Caetano[1]
Luci Faria Pinheiro[2]

Introdução

O objetivo do presente artigo é tecer reflexões acerca do recrudescimento do conservadorismo no ambiente político brasileiro atual, com ênfase no campo das políticas sociais voltadas à questão de gênero. Observa-se que a realidade que vai se forjando sob o mundo fenomênico da aparência e se fixando no cotidiano dos sujeitos. Procura-se destacar elementos dos discursos que circulam em micro-esferas da sociedade, mas que moldam formas de pensar sobre a realidade pelo prisma da engenharia conservadora, que provoca retrocessos em duas direções: nas pautas já conquistadas historicamente, pelos movimentos sociais, e, atravancando pautas que progressivamente ganhavam força na sociedade. Apesar de não ser um fenômeno local, sendo observado em países como Estados Unidos e Reino Unido, sob a liderança de Donald Trump e Boris Johnson, respectivamente, a onda conservadora que o Brasil vem consumindo está atravessada fortemente, por uma onda religiosa de cariz neopentecostal, mas com forte repercussão nas ações do Estado, tornando tal processo ainda mais complexo e multifacetado.

O Brasil do ano de 2016, como vem sendo analisado e documentado por pesquisadores de diversos segmentos do pensamento crítico, é um país que deu passos atrás em muitos aspectos. É consensual entre os cientistas que refletem a realidade sob uma perspectiva crítica, de que se tratou de um *golpe* mobilizado por setores como as mídias, judiciário, empresariais, religiosos, entre outros, culminando no impeachment da primeira presidente mulher do Brasil, Dilma Roussef. Este *golpe*, segundo Braz (2017, p. 89), "não é um golpe clássico",

> uma vez que se desenvolve sem rupturas institucionais significativas. Ao contrário, ocorre dentro do funcionamento regular das instituições democráticas burguesas, ou seja, com o aval da Justiça e do Legislativo. O impeachment vem se constituindo

[1] Assistente Social, mestranda em Política Social na Universidade Federal Fluminense (UFF). charlenescampos@hotmail.com
[2] Professora Associada da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). lucifariapinheiro@gmail.com

> recentemente, em especial na América Latina, numa forma "democrática" de depor governos que, embora já tenham servido aos interesses do grande capital, já não servem ou os contrariam em alguma medida. As deposições de governos latino-americanos "inconvenientes" não têm resultado na instalação de ditaduras apoiadas nas forças militares e são feitas com rasgados discursos que apelam ao "republicanismo" e, claro, à democracia. (Braz, 2017, p. 89)

Televisionado em rede nacional como um grande espetáculo, parlamentares discursavam, ainda que rapidamente, em nome do quê ou de quem estavam deliberando para que os trâmites da cassação do mandato da Presidente seguissem o curso legal. Duas palavras foram lançadas exaustivamente na tribuna: *Deus e família*. Era em defesa de tais valores tradicionais, que os apoiadores do dito golpe justificaram voto favorável à abertura do processo de impeachment.

Historicamente, a democracia pretendida pelas frações das classes dominantes é a democracia que está a serviço de seus interesses.

> Temos no Brasil um histórico de soluções "pelo alto" que exclui os "de baixo" das instâncias decisivas que envolvem o poder político. E que reiteradamente golpeia aqueles que já não lhe servem ou que contrariem os interesses econômicos das classes dominantes (Braz, 2017, p. 91)

É uma tendência do capitalismo sofrer crises periódicas e diante destas, aprofundar enormemente os sofrimentos da humanidade em diversas dimensões da vida. A conjuntura que se abre na crise da atualidade expressa um quadro de transformações ideopolíticas e também, sócioculturais, cujo efeito se faz sentir mediante a imposição de uma agenda conservadora, com fortes indícios reacionários, abertamente regressiva para as políticas sociais e para as classes trabalhadoras.

Como expressão sociocultural da crise, as áreas como filosofia, ciência, educação, arte, comunicação, valores e comportamentos são profundamente atingidos e abrindo espaço para uma crescente mercantilização nestas áreas de atividade, como tentativa de recuperação das taxas de lucro no mercado. No campo da ciência, a realidade é cada vez mais fragmentada e fetichizada, pois categorias como classe social, luta de classes e revolução, são abandonadas dando lugar à banalização, superficialidade e massificação. (Tonet, 2009)

Como expressão ideopolítica, destaca-se, entre outros elementos, o enfraquecimento da historicidade; o desaparecimento das oposições no campo político, cultural, social, filosófico, artístico; a desqualificação da razão com um consequente aumento da alienação sobre os processos que levam ao crescimento exponencial da miséria. Todas essas perspectivas,

> não se esgotam no campo teórico, mas invade as formas de pensar, impõe modelos, participa não só da produção de mercadorias, mas também da produção de relações s ociais, de formas de consciência social enquanto princípios articuladores de uma visão de mundo (Simionatto, 2009, p. 89)

Inegavelmente, há nos eventos sóciopolíticos de 2016, como o impeachment, um recado burguês bastante óbvio:

> que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais (Braz, 2017, p. 94)

Para entender esses processos sociais, a partir da plataforma de difusão do ideário conservador, busca-se a perspectiva da totalidade como contribuição da tradição marxista, com o suporte de intelectuais claramente referenciados por essa perspectiva crítica, a fim de trabalhar as múltiplas dimensões e contradições da sociedade capitalista. A primeira parte deste artigo busca apontar de forma geral os valores e dinâmica do pensamento conservador a partir de uma discussão conceitual. A segunda parte busca demonstrar como o Estado capitalista, enquanto como expressão dos antagonismos das classes fundamentais, sintetiza premissas do pensamento conservador e as difunde no tecido social. A terceira parte do artigo aborda a radicalização da agenda conservadora sobre as políticas sociais, dando ênfase na questão de Gênero.

1- Apontamentos gerais sobre o pensamento conservador

Não há neutralidade na produção de conhecimento e na arena das ideias. Por isso, é fundamental conhecer e se aproximar das raízes de certas matrizes do pensamento social para entender como se processam no ambiente político, social, cultural e como vão modelando certas práticas e comportamentos sociais. As ideias possuem historicidade e finalidade, são eivadas de contradições e ditam rumos sociais, quer seja para revolucionar o *status quo* ou para preservá-lo. Para atingir o objetivo deste artigo, vamos tecer reflexões sobre o pensamento conservador, abordando suas fontes históricas, teóricas e referências mais importantes.

Como autor de referência, temos a obra de Edmund Burke “Reflexões sobre a Revolução na França”, texto publicado em 1790, e que pode ser considerada como o ponto de partida do conservadorismo clássico. (Souza, 2016)

Como fenômeno político, a tradição conservadora é uma categoria histórica situada no contexto das revoluções europeias, mais especificamente a Revolução Francesa.

> O conservadorismo político contemporâneo se originou a partir da crítica ao Iluminismo e à Revolução Francesa, entendemos que os marcos classificatórios do conservadorismo estão nas propostas de transformação social que aumentam a participação e os direitos das camadas mais pobres da sociedade. Dessa forma, o conservadorismo político é contrarrevolucionário e antidemocrático. (Sepulveda e Sepulveda, 2016, p. 144)

Desta forma,

> É implicado como conservador o indivíduo ou grupo político contrário, por exemplo, à luta pela universalização dos direitos e às demandas pela radicalização da democracia. Tal posição costuma estar associada, também, à adesão à ideologia do mercado, que envolve desde a defesa da mercantilização cada vez maior da vida social, até a agenda de combate ao avanço dos direitos humanos. (Souza, 2016, p. 361)

Segundo Souza (2016), na visão de Edmund Burke, os acontecimentos de 1789 representaram uma ameaça ao mais elevado patamar civilizacional que a humanidade já havia alcançado: as instituições e tradições do antigo regime. (p. 365). A ascensão de novas classes sociais ao poder é vista como decadência moral e degradação, no qual a ordem estabelecida é destruída e as tradições, rebaixadas.

A ideia de *revolução* para Burke, assim como, para seus apoiadores, deve ser conduzida de maneira pacífica, dentro da ordem estabelecida e sem provocar cisões radicais nas estruturas de classe. A classe proprietária é quem deve conduzir às mudanças no seio da sociedade.

O ambiente político brasileiro está saturado de elementos do pensamento conservador, pois

> em um país de inserção periférica, dependente e heterônoma no circuito da divisão internacional do trabalho, como o Brasil, as ideologias conservadoras em geral, e o conservadorismo em particular, tendem a ressoar e a repercutir com intensidade sobre a cultura, a economia e a política. (Souza, 2016, p. 360)

No campo do debate político, o pensamento conservador se impõe na difusão do pensamento burguês, com o aparato de seus intelectuais que lhe dão sustentação que estão a serviço de preservar sua hegemonia de classe dominante. Por outro lado, o pensamento político conservador se adensa também ao liberalismo econômico e ao *repaginado* neoliberalismo, para fazer a defesa de postulados clássicos como a questão da mínima intervenção do Estado sobre as relações sociais, a preservação da propriedade privada e o status de classe.

No plano da cultura, essa tradição conservadora se expressa fundamentalmente nas questões relacionadas ao comportamento de certos segmentos do campo das minorias, que

significa basicamente as categorias de gênero, raça e etnia. Algumas ideias vinculadas ao pensamento conservador vão sendo acolhidas e se afirmam violentamente em todos os níveis, amplamente difundidas com o auxílio das instituições culturais, a serviço de determinados interesses e projetos de sociedade.

> Temas como direitos sexuais e reprodutivos e descriminalização das drogas estão sucessivamente na mira dos conservadores por simbolizarem um afastamento do ordenamento religioso do comportamento social (Sepulveda e Sepulveda, 2016, p. 144)

Na economia, o pensamento conservador significa a defesa intransigente do mercado como promotor de bem-estar coletivo, a partir da inserção dos indivíduos na competitividade, aguçada pela busca das melhores oportunidades. Quanto pior for a intervenção por parte do Estado, melhor será, pois o caminho para a prosperidade e igualdade deve ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal.

Diante deste modo de entender a realidade, a intervenção do Estado na garantia de direitos sociais é entendida como problemática, porque estaria induzindo os indivíduos a não trabalharem. Recentemente, de acordo com os paradigmas conservadores, aqueles que necessitam de proteção social por parte do Estado, devem ser inseridos em políticas de *ativação* voltadas ao mercado de trabalho, evitando a responsabilização do Estado quanto à promoção de direitos sociais.

> As políticas de *workfare* podem ser definidas como políticas que exigem às pessoas que trabalhem em troca, ou em vez, dos subsídios da assistência social. Estas medidas visam, em primeiro lugar, ir ao encontro da luta contra a 'cultura de assistência' em que o sistema de ajuda social encerraria os mais desfavorecidos.[...] O aspecto obrigatório, e mesmo punitivo, do *workfare* é o ser frequentemente acompanhado de mecanismos de supressão ou redução do montante dos subsídios, em caso de recusa do trabalho ou formação propostos. Nessa perspectiva, a pobreza é entendida como resultante de comportamentos individuais [...], os pobres são considerados, antes de mais nada, como responsáveis, leia-se culpados, da sua recusa ou incapacidade de se inserirem na sociedade. (Laville, 2000 *apud* Moser, 2011, p. 72)

O que escapa a essa retórica conservadora sobre as políticas sociais é a própria dinâmica do modo de produção capitalista e a tendência deste sistema em produzir crises econômicas, com consequências gravosas para o conjunto da sociedade. Segundo Netto,

> Em pouco mais de um século, como se constata, a dinâmica capitalista revelou-se profundamente instável, com períodos de expansão e crescimento da produção sendo bruscamente coartados por depressões, caracterizadas por falências, quebradeiras e, no que toca aos trabalhadores, desemprego e miséria (Netto, 2009, p. 156)

Para o pensamento social crítico, as crises são inerentes ao modo de produção capitalista e suas consequências para os/as trabalhadores/as é uma anomalia social, que se produz pelo mesmo processo que se produz contraditoriamente a riqueza social. Para o pensamento conservador, essas anomalias são localizadas no âmbito individual de cada trabalhador/a, sendo, portanto, fundamental desenvolver as capacidades para que possam ingressar no mercado de trabalho, através dos méritos individuais. Assim, as políticas de ativação carregam um forte conteúdo discriminatório contra trabalhadores e trabalhadora.

> Tal concepção de mundo redunda na naturalização das relações sociais — redundância frequente entre as ideologias conservadoras. A divisão da sociedade em classes e a desigualdade social, portanto, compõem, na visão burkeana, um quadro de hierarquia e ordenamento correspondentes à natureza. Por derivação, tal quadro é interpretado como perene e insuperável. É, pois, um atentado contra a natureza a impostação de um princípio como o da igualdade social. (Souza, 2016, p. 369).

2 – O Estado como agente aglutinador das ideias conservadoras

No arcabouço teórico-político do pensamento conservador clássico, a concepção de Estado é um ente constituído naturalmente, com prerrogativas divinamente inspiradas (toda autoridade é constituída por Deus!). Se pensarmos em Edmund Burke como alguém influenciado por sua formação religiosa, seu ambiente histórico do século XIX, entendemos o porquê o Estado é concebido desta forma. Formado nas fileiras da fé anglicana, para Edmund Burke os revolucionários contra o poder estatal "são agitadores dogmáticos, desprovidos da clarividência da prudência e do respeito às tradições herdadas de um passado remoto". (Souza, 2016, p. 366)

O aspecto do papel contraditório que o Estado desempenha não é uma questão para o pensamento conservador. Para este, o Estado é apresentado como um árbitro neutro, ou seja, acima de interesses, valores, objetivos das classes e grupos sociais. Não está em questão a natureza de classe do Estado moderno. No entanto,

> O Estado não é um árbitro neutro nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta na mão das classes dominantes, para realização [exclusiva] de seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas (Faleiros, 2000, p.52)

Apesar de não aglutinar exclusivamente elementos da agenda conservadora, o Estado possui uma determinada direção hegemônica que em tempos de acirramento de crise no processo de acumulação capitalista, que está localizada na esfera de produção material da vida, o Estado e seus aparelhos de hegemonia ajudam a disseminar a ideia de que essa crise está localizada na esfera dos valores e comportamentos morais. Se por um lado o Estado representa o resultado da relação e do complexo desenvolvimentos das forças produtivas e forças sociais, por outro, em tempos de crise econômica, o Estado encarna hegemonicamente os interesses reais da classe vinculada ao capital financeiro a fim de minimizar os prejuízos da burguesia (Faleiros, 2000)

É justamente essa perspectiva classista do Estado que o pensamento conservador trabalha para subsumir /ou diluir pela alienação do concreto, como se o Estado fosse um ente acima da luta de classes e não um agente implicado no circuito de valorização do capital a fim de assegurar as condições gerais de acumulação capitalista. Ressalta-se que esta alienação tem mais ou menos expressão dependendo da correlação de forças que se estabelece no interior do próprio aparelho estatal representado por suas instituições, aparato jurídico, educacional, cultural, midiático, entre outros, que estão atravessados pelas ideias que os informam.

Desta forma, faz-se necessário escamotear o empenho do Estado em servir ao capital, através da ilusão ideológica de que é este é supraclassista. Elementos que o Estado se utiliza para potencializar a legitimação do pensamento conservador: neutralização dos movimentos sociais através da criminalização das lutas democráticas nos segmentos de minorias, desmoralização de todo o pensamento social crítico, com ênfase para os pensadores da tradição marxista, uso da força militar para coibir manifestações que coloquem em risco a ordem econômica do capital.

Todos esses elementos se infundem numa dinâmica de processos culturais com forte cariz disciplinador para o conjunto da sociedade. A disseminação massiva de ideais conservadores a fim de forjar sujeitos políticos conformados a pensar e agir como tal é uma possibilidade encontrada no terreno da ideologia. Para Mészáros,

> nas sociedades capitalistas liberal-conservadoras do ocidente, o discurso ideológico domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de sermos levados a aceitar, absolutamente sem questionamento, um determinado conjunto de valores a que se poderia opor uma perspectiva alternativa muito bem fundamentada, juntamente com as consequências práticas que nele se encontram mais ou menos implícitas (Mészáros, 2004, p. 13)

Reforça-se que o Estado não é uma instância acima das interações promovidas pela ideologia. O Estado está intrinsicamente, conforme já apontado, a depender da correlação de forças hegemônicas, envolvido na difusão da cultura de classe que está direcionando os rumos econômicos, políticos, sociais, religiosos, ético-morais e históricos.

3- As políticas e pautas sociais de gênero: rebates e embates no contexto conservador

A crise capitalista atravessa várias dimensões da vida, conforme já explicitado. Não é apenas econômica, não produz apenas desemprego, pobreza, escassez no âmbito da capacidade de consumo. É uma crise que se expressa também no campo do conhecimento, ideias e valores, mas que, a depender da ideologia que a envolve, pode ser entendida sob uma perspectiva moral.

Na base deste viés moralizante da crise, encontram-se segmentos sociais sobre os quais recaem maiores ônus desta crise, a saber: negros e negras, mulheres, povos indígenas e determinadas etnias.

> Em tal processo, não estão em disputa somente as condições materiais de sobrevivência, estão também as condições simbólicas, compostas por diversas argumentações de diferentes naturezas. O que torna o processo de conscientização mais lento. (Sepulveda e Sepulveda, 2016, p. 145)

O século XX foi o século que experimentou avanços no que diz respeito a direitos e universalização dos Direitos Humanos (Faury, 2003), no entanto, Crenshaw (2002) problematiza essa perspectiva que parece *generalizar* a inclusão de sujeitos indiscriminadamente, principalmente quando se trata da categoria de gênero. Assim,

> Embora a Declaração Universal garanta a aplicação dos direitos humanos sem distinção de gênero, no passado, os direitos das mulheres e as circunstâncias específicas em que essas sofrem abusos foram formuladas como sendo diferentes da visão clássica de abuso de direitos humanos, e, portanto, marginais dentro de um regime que aspirava a uma aplicação universal. Tal universalismo, entretanto, fundamentava-se firmemente na experiência dos homens. (Crenshaw, 2002, p. 172)

Para que tais processos discriminatórios possam ser estudados, explicitados e discutidos, é fundamental a utilização de ferramentas analíticas, como a abordagem intereseccional. Esta abordagem busca capturar consequências estruturais e estruturantes das múltiplas subordinações a partir da inserção de determinados segmentos na engrenagem social que vêm sofrendo os reveses de conservadores políticos, engrenagem essa que se encontra em

total sintonia com o pensamento conservador burguês, pois o conservadorismo é um elemento que constrói senso comum, conforme já apontado. Definindo nos termos da autora:

> A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como as ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002, p.177)

Contemporaneamente, o fundamentalismo religioso brasileiro é um dos eixos políticos em que se vicejam discursos discriminatórios na direção das políticas sociais de gênero. Em torno da categoria de gênero, há uma onda crescente de argumentos especulativos, desconectados com a historicidade da análise crítica sobre a categoria, e, ainda,

> Por conta desses argumentos, há uma campanha conservadora nacional contra a inclusão da discussão de gênero nas escolas, contra uma pretensa homossexualização da sociedade. A campanha propaga o medo, o fim das famílias, tanto as nucleadas como as estendidas, e a depravação social. É preciso manter vivo o espírito religioso dentro da escola a fim de evitar a ideologia de gênero. (Sepulveda e Sepulveda, 2016, p. 148)

Esta agenda conservadora de cunho religioso vai determinando e objetivando na realidade uma verdadeira cruzada contra movimentos sociais históricos, contra o pensamento crítico produzido pelas Ciências Sociais que passa a ser objeto de incessantes questionamentos sobre seus postulados a partir de elementos insistentemente despejados nas consciências com o auxílio das redes virtuais de massa. Lessa (2014) argumenta que o conhecimento e a ideias cumprem diversas funções dentre as quais cita quatro: a função da ciência, a função da arte, a função da religião e a função da ideologia.

> (...) em nossa cultura liberal-conservadora o sistema ideológico socialmente estabelecido e dominante funciona de maneira a apresentar suas próprias regras de seletividade, tendenciosidade, discriminação e até distorção sistemática como “normalidade", ’objetividade" e "imparcialidade científica". (Mészáros, 2004, p. 17)

Diante disto, vai se impondo no campo dos valores que a *ideologia de gênero* é algo a ser combatido pelos verdadeiros valores da religião e da moral conservadora e burguesa que vem associando a palavra ideologia a algo pecaminoso, imoral, demoníaco e ruim. Um mundo livre de ideologias com algo a ser extirpado da vida social.

> Os verdadeiros[valores] seriam aqueles da tradição cristã, os falsos seriam aqueles valores que expressam a igualdade entre raças, a igualdade entre homens e mulheres, a liberdade de opções sexuais, a liberdade de expressão na arte, na ciência, na filosofia e na religião; o falso seria o conhecimento científico (Lessa, 2019, p. 17)

Ideologicamente, uma verdadeira bandeira contra a denominada e terrível "Ideologia de Gênero" vem produzindo tensões sociais, culturais, rivalidades e retrocessos significativos entre pautas feministas, antiracistas e anticapitalistas e o pensamento conservador, que se funde a vertentes religiosas de diversas expressões.

> Alguns discursos contrários a tal "ideologia de gênero" defendem a ideia de que existe, por trás dessa proposta, uma tese para destruir os avanços recentes na organização das famílias. Citamos como exemplo, o divórcio, que proporcionou uma ruptura com a família nucleada, gerando famílias estendidas. Posteriormente, as modificações nas configurações familiares possibilitaram o reconhecimento de casamentos lesboafetivos e homofetivos. Essas são transformações importantes que estão sendo colocadas em risco pelo discurso político conservador. Nesse sentido, os conservadores políticos argumentam que a "ideologia de gênero" pode colocar em risco as conquistas progressistas recentes conseguidas na estrutura social. (Sepulveda e Sepulveda, 2016, p. 147)

O interdito ideológico que vai se impondo na conjuntura brasileira sobre as questões de gênero, promove uma regressão nas políticas sociais direcionadas a combater, prevenir e instrumentalizar a sociedade na direção de uma mudança de perspectivas que conduzam a um nível civilizatório emancipador e livre de opressões de gênero.

A história das políticas sociais que combatem as múltiplas formas de discriminação de gênero possui um estreito vínculo com os movimentos feministas, sobretudo, os movimentos da década de 1970. Estes movimentos tencionavam uma ruptura com perspectivas conservadoras que,

> focaliza o sexismo como desigualdade natural, aceitando, como ponto de partida inquestionável, a naturalização de processos sociais. (...) a inferioridade social da mulher em relação ao homem é concebida como fundada na própria biologia humana" (Saffioti, 1986 *apud* Medeiros, 2012, p. 63)

Ao longo da década de 1970, além do crescimento acadêmico das discussões sobre gênero, as feministas pressionam o Estado pela elaboração de políticas sociais que visem assegurar direitos humanos às mulheres. A persistência da violência contra a mulher convoca os movimentos feministas a ação. Neste bojo de ação, as feministas colocam em xeque o caráter privado das relações sociais de gênero que estariam escamoteadas por uma definição sacrossanto do lar e da família obscurecendo a violência que é perpetuada e naturalizada no espaço protegido da casa e,

> Revelam que a família pode ser uma instituição violenta, a despeito dos laços de afeto que, frequentemente, alicerçam-na, e que a esfera privada não é isenta de regulação pelo poder público. Ao contrário, não há uma cisão entre as esferas pública e privada, o que pode ser valorado positivamente na perspectiva de se assegurarem direitos (Almeida, 2007, p. 25)

De lá pra cá, um número significativo de políticas, planos, programas e projetos foram elaborados e pensados a fim de atender demandas relacionadas a questões de gênero. Certamente, que todo esse arcabouço de legislações, equipamentos, serviços, atendimentos, teorias elaboradas para iluminar a prática, constituem-se em um campo de disputas ideológicas que podem significar avanços ou retrocessos nas pautas políticas.

Considerações finais

O pensamento conservador avança sobre o conjunto da sociedade brasileira sendo tarefa urgente dos movimentos sociais, em conjunto com a pesquisa e produção intelectual, reagir contra a persistente imposição de elementos preconceituosos a toda forma de ação e prática que visam a liberdade dos sujeitos como sendo ideias perigosas. A práxis conservadora ataca em todos os níveis possíveis movimentos em prol de uma sociedade sem dominação de classe, gênero, raça e etnia, e, consequentemente, empenha-se por conservar a engrenagem social.

Mas, conservar exatamente o quê?! Uma brutal desigualdade, um orçamento público cada vez mais enxuto para o investimento em políticas sociais que podem impor algum grau de limite ao aprofundamento da exploração de trabalhadores e trabalhadoras, o discurso da meritocracia, da discriminação, da violência da produção material da vida, o aumento da miséria, a histórica violência contra sujeitos negros, a xenofobia, o predatório desenvolvimento produtivo? No tempo presente,

> a conexão com a história, ao invés de fazer os indivíduos curiosos, questionadores, insaciáveis caçadores dos conhecimentos necessários a desvendar os "segredos do mundo", realiza exatamente o oposto. Isto é, promove uma reprodução ampliada da ignorância, da apatia e do conformismo. (Lessa, 2014, p. 16)

Estimula saber que a história é um palco aberto e não-linear de lutas, o que atualmente se faz sentir como avanço das pautas conservadoras, amanhã pode ser revolucionado.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Suely Souza de. *Essa Violência Mal-Dita.* In. Violência de Gênero e Políticas Públicas. Rio de Janeiro. Editora UFRJ, 2007. pp. 9-39.

BRAZ, Marcelo. *O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário.* In. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abri. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão . *Política Social e Desenvolvimento no Brasil.* In. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012. pp.1011-1042

DURIGUETTO, Maria Lucia; DEMIER, Felipe. *Democracia blindada, contrarreformas e luta de classes no Brasil contemporâneo.* Argum. Vitória, v. 9, n.2, p.8-19, maio/agosto 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Política Social do Estado Capitalista*. 8 ed. Ver São Paulo , Cortez, 2000. pp 46-83.

MEDEIROS, Luciene Alcinda de. *Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência Doméstica contra a Mulher: o processo de formulação para a agenda governamental no Estado do Rio de Janeiro.* Tese (doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2012. pp. 61-83.

MÉSZÁROS, Istvan. *O Poder da Ideologia.* São Paulo: Boitempo, 2004. pp. 13-35.

NETTO, José Paulo ; BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SEPULVEDA, José Antonio. *O Pensamento Conservador e sua Relação com Práticas Discriminatórias na Educação* In. Revista Teias, v. 17, v. 17, n. 47, out./dez., 2016.

SEPULVEDA, Jose Antonio; SEPULVEDA, Denise. *O Pensamento Conservador e sua Relação com Práticas Discriminatórias na Educação* In. Revista Teias, v. 17, v. 17, n. 47, out./dez., 2016.

SIMIONATTO, Ivete. *As expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-política*. In: CFESS/ CRESS: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, 2009.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Caroline Rodrigues. *Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação*. In. Revista Katalásis. Florianópolis, v. 17, n.1, p68-76 jan./jun. 2014.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. *Edmund Burke e a gênese do conservadorismo*. In. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 126, p. 360-377, maio/ago 2016.

TONET, Ivo. *Expressões socioculturais da crise capitalista na atualidade.* In: CFESS/ CRESS: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, 2009.

CRISE DO CAPITAL E A NECESSIDADE DE ANÁLISE DA TRANSFORMAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Josinete de Carvalho Bezerra[1]

1. Introdução

O ensaio apresenta uma análise teórica introdutória sobre as particularidades intrínsecas ao capitalismo, suas mudanças e impactos para a classe trabalhadora e logo, os sujeitos sociais, levando em consideração tanto o âmbito da produção, quanto da reprodução social, diante dos ataques agudizados na cena contemporânea. A partir disso, tem o intuito de propor a necessidade do aprofundamento de debates que permitam desvelar as transformações postas para as políticas sociais e identificar suas contradições e tendências.

O sistema capitalista que desde a sua gênese transforma e impacta a produção e reprodução social, mantém-se enquanto sistema hegemônico e, portanto, dominante. Para garantir tal manutenção, este desenvolve a cada contexto histórico novas estratégias que viabilizam sua reestruturação e impactam as relações sociais. Sendo assim, a justificativa pela proposta de debate, advém da inadiável necessidade de debater as mudanças que emergem.

Em momentos de crise é possível verificar de forma mais explícita os ataques e desregulações do sistema, seja via Estado e/ou mercado, ações que visam exercer papel significativo para enfrentamento do seu colapso, tendo em vista, reverter a queda da taxa de lucros e os riscos da acumulação, ou seja, reestabelecer seu poder sem onerar o capital.

Entretanto, é nítido também, que as medidas adotadas resultam em restrições de direitos em favor das necessidades do capital, pois, as configurações postas com o ideário ultraliberal reverberam em preocupantes reformas, medidas e mudanças na própria forma de organização e consciência social.

Diante da contradição central entre capital e trabalho, essencial para manutenção do sistema vigente, a destrutividade da classe trabalhadora e suas ínfimas conquistas tem se tornado cada vez mais avassaladora. O sistema capitalista, desenvolve e aprofunda transformações que tendem a estabelecer formas de reestruturar o processo de produção, ao

[1] Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Pernambuco. Email: josinetecarvalhobezerra@gmail.com

tempo em que desregulam a reprodução social, daí decorrem impactos para o processo de trabalho, as políticas sociais e para a própria garantia de direitos sociais.

2. Crise e capital: introduzindo as especificidades do sistema capitalista

O sistema capitalista é caracterizado por particularidades intrinsicamente relacionadas ao desenvolvimento social e das forças produtivas, para tanto, necessita estar em constante renovação dos princípios constitutivos de sua gênese, quais sejam: a propriedade privada dos meios de produção como fator primordial e a necessidade de um trabalhador livre para submetê-lo a um maior processo de exploração de sua força de trabalho.

O capitalismo é marcado pela exploração de uma classe que necessita do trabalho e de políticas sociais para sobreviver, e consequentemente buscar o seu desenvolvimento de um lado, e de outro, uma classe que veementemente almeja o aumento de seu lucro e concentração de riquezas sem preocupar-se de fato com a desigualdade social ou regressão de direitos, Iamamoto e Carvalho (2005).

Ao identificar-se como um sistema constituído também por momentos de desequilíbrios, que, todavia, podem não alterar e/ou impactar no processo de aumento de sua riqueza, o capitalismo pode reerguer seu poder em novas fases e tornar-se ainda mais dominante. Portanto, podemos pensar as crises econômicas, não como momentos de colapsos da reprodução ampliada do capital, mas como mecanismo através do qual a lei do valor se impõe (MANDEL, 1990).

Destarte, em contextos de crise, este capital necessita estabelecer estratégias de enfrentamento e ou superação da mesma, visando reestruturar seu poder dominante mantendo a expansão da acumulação, para tanto, intensifica-se o grau de exploração da força de trabalho e a restrição de direitos. Tal realidade torna-se mais perceptível ainda, em momentos como no cenário atual que é de aprofundamento da crise estrutural do sistema do capital, conforme aponta Mészáros (2002).

A cada contexto histórico este sistema precisa ressignificar sua funcionalidade para enfrentar declínios ou crises, sem onerar o capital. Como acompanha-se na cena contemporânea: “[...] essa crise incide nas esferas da economia, da política e da formação de cultura e sociabilidades, determinando o surgimento de renovadas estratégias de gestão da crise

que, sob determinadas condições objetivas, criam um campo de força em torno da luta pela hegemonia" (MOTA, 2019. p.135).

Devido ao desenvolvimento e aprofundamento de mudanças no mundo social e do trabalho por meio das estratégias estabelecidas para enfrentar suas crises, esse sistema não somente cria suas necessidades, mas, também, apropria-se do Estado que deve ampliar suas funções para favorecer o capital, ao tempo em que contribui para impactar os interesses da classe trabalhadora.

O processo de produção contemporâneo é proveniente de diversas modificações, sendo essencial para a classe capitalista obter o seu lucro e manter o ciclo do capital através da intensificação e da exploração da força de trabalho. Conforme assinala (CARDOSO, p.144, 2016), "[...] para os economistas burgueses, não interessa a condição humana do trabalhador, nem a relação deste com seu trabalho nem com o produto de sua atividade. O trabalhador para eles é capital, cujo valor varia no mercado".

Neste sentido, as transformações desenvolvidas estabelecem formas de reestruturar o processo de produção, ao tempo em que desregulam a reprodução social, impactando tanto os trabalhadores inseridos, quanto os que encontram-se fora do mercado de trabalho, estes últimos em um número exorbitante. Daí decorrem incidências para o processo de trabalho, as políticas sociais e para a própria garantia e viabilização de direitos sociais.

Com esta especificidade, o capitalismo requer um aprofundamento contínuo de sua contradição central, que corresponde ao fato de que a riqueza é socialmente produzida e apropriada privadamente na mesma proporção, mantendo a desigualdade social, enquanto elemento vital para o capital, pois, "o desenvolvimento desigual do mundo capitalista, ou a polarização, permite a expansão de uma riqueza e de uma pobreza simultâneas, em rapidez e extensão (MOTA; AMARAL, 2016, p. 18).

Diante dessas características, verifica-se que as crises são inerentes ao sistema vigente e exigem um processo permanente de transformação do padrão de acumulação. A análise dessas particularidades gestadas historicamente, é imprescindível para aproximação e aprofundamento das mudanças postas na conjuntura contemporânea.

O movimento da dinâmica capitalista desenvolve estratégias para favorecer a acumulação, ao tempo em que impacta a classe trabalhadora no âmbito da sua produção e reprodução. "A subalternidade desses trabalhadores se expressa, portanto, pela não propriedade

dos meios de produção material e cultural e, consequentemente, pelos domínios econômico, político e ideológico exercidos pelo capital" (MOTA; AMARAL, 2016, p. 16).

Assim sendo, há uma clara intensificação de contradições entre as classes, expressa numa lógica destrutiva, avanço do conservadorismo e ações da extrema direita, inaudita regressividade social, abandono das classes subalternas, regressão e desmonte de direitos e, portanto, estas implicam na conformação de estratégias de redirecionamento das políticas sociais.

3. A necessidade de análise da transformação das políticas sociais

Quando se trata da ênfase nas transformações para a configuração das políticas sociais, é válido ressaltar particularidades históricas, tendências, contradições, permanências e regressões. Pois, na confluência de uma crise social, sanitária, política e econômica, essas políticas adquirem maior visibilidade, visto que se tornam ainda mais necessárias aos sujeitos sociais, entretanto, sofrem sérios ataques.

> É importante destacar que as políticas sociais, como instrumento de reprodução da relação capital/trabalho, têm que ser encaradas de acordo com o contexto e o momento histórico em que se situam. Seus mecanismos avançam e recuam no bojo das lutas sociais e das relações estabelecidas entre Estado e as classes sociais (MOTA; AMARAL,2016, p.19).

O contexto de crise desvela as estratégias expropriadoras desenvolvidas e aprimoradas pelo capital, visando o redirecionamento das políticas sociais com intuito de atender cada vez mais seus próprios interesses. Logo, acompanha-se o aprofundamento de uma realidade composta por elementos que contribuem com a construção, recrudescimento e permanência das desigualdades sociais, pois, as implicações que podem decorrer dessas transformações impactam diretamente e severamente a viabilização e garantia de direitos.

Para manutenção de sua ideologia dominante, o capitalismo necessita constantemente reestruturar o processo de produção, por meio do qual, através da superexploração da força de trabalho é possível obter o aumento da riqueza. Porém, a concentração de riqueza nas mãos de poucos, incide no aumento da desigualdade e pobreza da maioria.

Logo, as políticas sociais tornam-se cada vez mais necessárias, tanto para enfrentar a pobreza extrema, observando-se a centralidade das propostas de programas de transferência de renda, quanto para atender os próprios ditames capitalistas, isso, diante da necessidade de torna-

se mercadoria, mas, que pouco tem a oferecer em termos de direitos sociais para os que dela realmente precisam.

Segundo (RAICHELLIS, 2018), em tal contexto, as políticas públicas, notadamente as políticas sociais, assumem relevância e buscam garantir condições adequadas ao funcionamento da força de trabalho para as demandas de reprodução ampliada do capital; e por meio das mesmas atividades, responder contraditoriamente, ainda que de modo parcial e insuficiente, às necessidades sociais coletivas e individuais derivadas dos processos de produção e reprodução social.

Neste contexto, a intensificação da contenção dos direitos e políticas sociais vem adquirindo importante papel. A proteção social naturalizada e extraída de seu valor de direito humano e civilizatório é transformada em mercadoria, cujo valor agregado e estratégico é direcionado a interesses que comprometem sua finalidade protetiva, e ampliam desigualdades sociais (SPOSATI, 2018, p. 2316).

Acompanha-se a lógica de privatização com maior gestão da força de trabalho, em tal conjuntura as políticas sociais se tornam mercadorias para beneficiar o setor privado, por meio de regulações e desregulações executadas pelo aparelho estatal, havendo, portanto, ataque às políticas de cariz público.

As políticas sociais apresentam tendências vinculadas à lógica do capital que causam alterações na dimensão de sua funcionalidade, principalmente em momentos de crise capitalista.

> Em contextos de crise, as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços públicos em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade, e sofrem diretamente a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros (BOSCHETTI, 2017, p. 65).

As transformações na funcionalidade das políticas sociais apontam para a construção de uma transfiguração dessas, atendendo cada vez mais exigências do capital e não necessariamente do social. Com essa reconfiguração, essas políticas distanciam-se cada vez mais da proposta de garantia de direitos e proteção social, principalmente, devido às mudanças adotadas na viabilização dos direitos e aos cortes implementados pelo Estado para atendimento das necessidades sociais por meio de políticas sociais fragmentadas.

Assim sendo, a especificidade dessas mudanças precisa ser identificada, seja proveniente das novas medidas governamentais adotadas e aprofundadas, seja das estratégias

utilizadas para enfrentar a crise do capital atendendo primordialmente necessidades capitalistas, ou seja, visando garantir um mínimo de coesão social mesmo que restringindo o atendimento das necessidades sociais, enfrentando as vulnerabilidades no sentido de administrar a desigualdade.

É neste conjunto de modificações que são desenvolvidos ataques aos direitos sociais e às políticas sociais, os quais resultam em sérias implicações para a coletividade. Neste sentido, justifica-se a decisão de estudar a temática a emergência de identificar e analisar criticamente os novos moldes aplicados às configurações das políticas sociais para atender necessidades do capital, ainda que de forma contraditória, restritiva, paliativa e compensatória responda também às necessidades sociais.

Avançando no debate proposto, verifica-se que os moldes aplicados às políticas sociais diante das transformações capitalistas, crises e contrarreformas contemporâneas para atender ditames do capital, revelam não apenas a restrição de direitos, mas, e principalmente, a regressividade das políticas de Estado, o espectro ideopolítico conservador sobre as conquistas civilizatórias e a mercadorização de bens e serviços.

A regressão das conquistas civilizatórias, com derrocada dos serviços públicos é característica marcante do projeto ultraneoliberal, ultraconservador e protofascista da história, do qual decorrem desproteção, desemprego, aumento da pobreza absoluta, desmonte de direitos e desassistências das políticas sociais. "Assim, as práticas e ideologias do núcleo central desse conservadorismo reacionário filo-fascista são reveladoras da ofensividade ideopolítica das classes dominantes, qualificando-se como as principais estratégias de enfrentamento da crise econômica e política que se espraia no país [...]" (MOTA; RODRIGUES; 2020, p.204).

A mercadorização, por sua vez, é expressa na transformação do que era público e estatal em mercadoria, constituindo-se de traços da mercantilização e privatização, a qual corrobora com o desenvolvimento de novas expropriações a partir do desmonte de direitos e da residualidade das políticas sociais.

> Nesse processo de mercadorização, que pode ser considerado como um tipo de "acumulação primitiva secundária", atividades que já eram realizadas, na economia remunerada, pelo seu valor de uso (tais como educação ou serviços de saúde) são padronizadas de tal forma que elas podem ser negociadas para obtenção de lucros e apropriadas pelo capital: o valor de uso é transformado, portanto, em valor de troca [...] (HUWS, 2017, p. 289).

Com isso, coexiste pouca estruturação dos serviços e emergem formas de intervenção voluntárias e privatizadas, resultando em alterações no desenho e escopo do financiamento das

políticas sociais. Com sua natureza contraditória, essas podem transformam-se em mercadoria, tornando-se essencial para a reprodução do capital, desenvolvendo uma possível nova morfologia onde não se concretiza a garantia de direitos e ou proteção social, mesmo diante da pauperização e do aumento de sujeitos vulneráveis e, portanto, dependentes destas.

Prevalece então, a centralidade das políticas de transferência de renda com intuito de administrar a pobreza, concomitante ao ataque das conquistas advindas de ampla luta da classe trabalhadora. Pois, são implantadas reformas que reduzem ou cortam gastos com a coisa pública, eliminam direitos dos sujeitos e deveres do Estado.

Diante do aprofundamento da crise do capital, identifica-se o impacto de suas estratégias expropriadoras, que retiram direitos por meio do ataque as ínfimas conquistas dos trabalhadores, seja através de cortes orçamentários, contrarreformas, restrição de direitos, privatização, desemprego e ataque as políticas de cariz público, assim sendo, propõe-se a análise crítica da construção de uma nova morfologia das políticas sociais, as quais contribuem para expropriar cada vez mais os sujeitos detentores apenas de sua força de trabalho. Pois, "a expropriação, em seus múltiplos sentidos, mantém-se como a base social que constitui a relação capital" (FONTES, 2018, p. 52).

Os retrocessos nos sistemas de proteção social são uma marca no desenvolvimento do capitalismo, a perspectiva que vem sendo construída a partir da política neoliberal e do capital financeiro constituem-se em tendências para pensar as políticas e os direitos sociais com um direcionamento cada vez maior para valorização do capital e mercadorização do conteúdo das políticas.

4. Considerações finais

A partir disso, a proposta de ensaio tem o intuito de propor a necessidade do aprofundamento de debates que permitam desvelar as transformações postas para as políticas sociais, com base, em suas contradições e tendências.

Nesse sentido, emergem inquietações que carecem de debate e análise. Dentre estas, expõe-se: como poderíamos pontuar a transfiguração das políticas sociais para atender interesses políticos e econômicos? O avanço na retirada de direitos seria indispensável para recrudescimento do poder coercitivo do Estado? Qual a funcionalidade da ofensiva conservadora para o retorno de tendências que considerávamos superadas? Quais as

configurações das políticas sociais na atual conjuntura? Dentre as transformações dessas políticas, o que pode ser considerado como temporário ou permanente? Qual o impacto da mercadorização para escopo das políticas sociais?

Tais inquietações prosseguem para aprofundamento da análise e discussão da problemática de estudo proposta. Tendo em vista que, o esvaziamento das políticas sociais está cada vez mais notório, assim como, o aprofundamento de ações mediadas pelo mercado, pela solidariedade, voluntarismo religioso ou laico. Prevalecendo ainda, aumento alarmante da pobreza e desigualdade social, há emergência de pensar e debater a configuração das estratégias para atendimento das necessidades sociais.

5. Referências

BOSCHETTI, I. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. In: **Revista Serviço. Social e Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 54-71, jan./abr. 2017.

CARDOSO, F.G. O Serviço Social como totalidade histórica no Brasil contemporâneo. In: OLIVEIRA, Maria Liduína de (Org.). **Serviço Social no Brasil: história de resistência e ruptura com o conservadorismo**. São Paulo: Cortez, 2016, p.141-164.

FONTES, V. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. In: BOSCHETTI, I. (Org). **Expropriação e direitos no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2018.

HUWS, U**. A formação do cibertariado: trabalho virtual em um mundo real.** Ursula Huws. Tradução: Murilo Van Der Laan. Campinas -SP. Editora da Unicamp, 2017.

IAMAMOTO, M. V e CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**, 17 º. ed. São Paulo, Cortez Editora, (Lima, Peru); CELATS, 2005.

MANDEL, E. **A Crise do Capital; os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ed. Ensaios, 1990.

MOTA, A. E. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro. In: CISLAGHI, Juliana Fiúza; DEMIER, Felipe (orgs). **O neofascismo no poder (Ano I).** Análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro, Consequência, 2019, p.135-148.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In: MOTA, A. E.; AMARAL, A. (Orgs.). **Cenários, Contradições e Pelejas do Serviço Social Brasileiro.** São Paulo, Cortez, 2016.

MOTA, A E. e RODRIGUES, M. **Legado do *Congresso da Virada* em tempos de conservadorismo reacionário.** Disponível em: Katálysis, Vol.23 no.2 Florianópolis Mai./Aug. 2020. https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592020v23n2p199/43246 Acesso em: 25 de agost de 2021.

RAICHELIS, R. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: **A nova morfologia do trabalho no Serviço social**. Raquel, R. Damares, V. Valéria, A. (Orgs). São Paulo: Cortez, 2018.

SPOSATI, A. Descaminhos da Seguridade Social e Desproteção Social no Brasil. Revista **Ciência e Saúde Coletiva**. vol.23. n° 7. Rio de Janeiro. Jul. 2018.

CONFORMAÇÕES DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE: INFLEXÕES E RESISTÊNCIA EM UM CENÁRIO DE CRISE NO BRASIL

Rebel Zambrano Machado[1]
Calos Nelson dos Reis[2]
Simone Echeveste[3]

1. Introdução

Desde a concepção do Estado na forma republicana ou mesmo monarquia constitucionalista tem-se, na literatura, um número expressivo e qualificado de pensadores que demonstram a relação Estado/Sociedade, para tanto, se utilizam de um marco referencial que apresenta a concepção e a conformação do Estado moderno. Para dar conta desta reflexão opta-se por descrever o Estado como um ente político que se fundamenta teoricamente em uma matriz de análise conceitual: que contempla as principais correntes do pensamento econômico, no intuito de demarcar uma perspectiva de olhar da economia política, se introduz na análise a abordagem dialética com referencial Gramsciano, com o objetivo de melhor compreender-se a essência dessa relação e sua repercussão no campo das políticas sociais.

Em linhas gerais, a contemporaneidade retrata a importância do Estado na sociedade como agente econômico, amparado nas orientações do postulado neoliberal, onde delimita suas incompatibilidades com o Estado de bem-estar, particularmente com a concepção Keynesiana. Por conta disso, os neoliberais, postulam uma vigorosa diminuição da intervenção estatal na atividade produtiva, o que remete a impactos diretos e indiretos nas políticas sociais e, portanto, na garantia de direitos sociais dos brasileiros. Entende-se as mudanças desencadeadas nas políticas sociais no Brasil como processo de contrarreformas[4], contextualizando e sinalizando o recrudescimento do conservadorismo nos tempos atuais. Como resultado desta mudança de concepção ideológica e teórica tem-se, claramente a evidência de orientações em disputa, ou seja, de um lado, com suas bases no Estado democrático de direito e, de outro, no Estado mínimo.

[1] Faculdade São Francisco de Assis - Zambrano.rebel@gmail.com
[2] PUCRS – cnelson@pucrs.br
[3] Faculdade São Francisco de Assis – Simone.eche@ yahoo.com.br
[4] Contrarreforma no sentido de que estão na contramão do definido na Constituição Brasileira de 1988.

Nesta perspectiva apresenta-se o cenário de crise social, ética, política e econômica, definindo-a como uma crise orgânica a partir do referencial e das articulações propostas por Gramsci e da crítica feita pelo Estado quanto ao modelo de proteção social brasileiro. Esses elementos oferecem o estofo explicativo para as reflexões e a construção de estratégias de resistências. O artigo aborda, desse modo, um cenário de crise delineado no sentido de qualificar sua extensão e demonstrar seus conflitos e impactos em relação as políticas sociais.

2. Relação Estado sociedade e a concepção de Estado em Gramsci

No limiar das primeiras décadas do século XX, mais precisamente a partir do início das primeiras sinalizações do final da fase de concorrência perfeita[5], que se intensificam os debates a respeito do papel do Estado na sociedade de mercado. Teoricamente, esse debate tem se fundamentado, de modo genérico, em três correntes do pensamento econômico: no liberalismo, no keynesianismo e, por fim no neoliberalismo.

O primeiro paradigma se impõe como um conjunto de ideias éticas, políticas e econômicas e representou, principalmente na Europa do século XVIII, uma oposição à visão de mundo da nobreza feudal. O cerne desta teorização tem no comportamento individual o seu fundamento básico. Em linhas gerais, a relação Estado-Sociedade nesta postulação é "[...] baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o 'bem comum' a fim de controlar as paixões dos homens [...]" (CARNOY, 1990, p. 23).

Os principais pensadores e articuladores das ideias liberais foram Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill. Suas postulações referem-se à defesa dos meios de produção e da economia de mercado baseada na livre iniciativa e na competição. Partem da assertiva de que a garantia do funcionamento da economia tinha que se dar a partir da livre iniciativa o que resultaria na valorização de um espírito competitivo.

De maneira sintética é possível definir este período como a fase do capitalismo competitivo[6], onde as instituições centrais – o Estado, as empresas e o mercado – interagem articuladamente compondo uma competição "saudável" e criativa.

[5] Neste período os pensadores e formuladores de teoria econômica, principalmente os componentes da síntese neoclássica, demarcam como o fim da concorrência perfeita, dogma remanescente do pensamento clássico, e início da concorrência imperfeita.
[6] Também denominado na literatura econômica como estrutura de mercado de concorrência perfeita.

Conforme se destacou anteriormente, foi no início do século XX, mais precisamente no transcorrer da década dos anos 1920, que se acentuam os sinais mais fortes de esgotamento da fundamentação liberal clássica. Ou seja, momento em que o livre jogo das forças do mercado não mais se evidencia como capaz de contornar a crise capitalista que tomava dimensões irreversíveis.

Em realidade, as origens do fim da fase concorrencial devem ser buscadas na transição da base produtiva, baseada na conjugação ferro-carvão-máquina a vapor-ferrovia, gestada na I Revolução Industrial (RI) para uma nova base gestada na II RI que centrou suas articulações no circuito aço-eletricidade-refino de petróleo-motor a combustão-automóvel. Essa revolução econômica e tecnológica estabeleceu as condições para o desdobramento de vários novos setores industriais.

Essa fase é definida como capitalismo organizado ou monopolista. Ou seja, paralelamente às mudanças estruturais da base produtiva consolidou-se: a concentração industrial promovida pelas economias de escala, pela publicidade fortalecendo o processo de monopolização do capital, o que consagra uma nova fase de concorrência capitalista. A estrutura de mercado de concorrência perfeita cede lugar para a estrutura monopolista, ou conforme já comentado de concorrência imperfeita. E, é esta que entra em crise no final dos anos 1920, estabelecendo o cenário que se denominou de A Grande Depressão, a qual o postulado do liberalismo não mais consegue explicar e muito menos propor alternativas para a saída da crise.

Do ponto de vista teórico e até mesmo empírico, o diagnóstico e as alternativas para superação da crise serão dados por outra fundamentação teórica econômica liderada por John Maynard Keynes, que não "[...] acreditava no mundo clássico do equilíbrio natural, nem no sistema de livre mercado como ajuste automático equitativo". (VILLARREAL, 1984, p. 67). Em sua teorização Keynes mostrou que o capitalismo gerava dois problemas cruciais: desemprego e concentração de renda.

Além de um conjunto de proposições que reorientaram a teoria econômica, Keynes mostrou, em oposição aos clássicos do liberalismo, que o Estado deve intervir na economia de mercado buscando contrapor-se ao desemprego involuntário e aumentando a produção. O principal instrumento keynesiano, de curto prazo, é a administração da demanda efetiva. Assim com Keynes se tem o fim da premissa do equilíbrio fiscal e monetário.

Como resposta ao problema da pobreza e desemprego, ainda que não faça uma referência direta e, portanto, não elabora uma definição de políticas econômica ou mesmo

social para enfrentar a questão Keynes propõe o Estado Promotor do Bem-Estar Social. Essa ação se determinaria quando "os governos reconhecendo que a distribuição da renda [...] é socialmente inaceitável, empreenderiam ações [...] nos campos da segurança social, educação, seguros contra o desemprego etc." (VILLARREAL, 1984, p. 69).

A literatura econômica classifica essa fase como de capitalismo de Bem-Estar Social onde o Estado é o articulador, coordenador, financiador e programador das grandes linhas macroeconômicas da atividade produtiva e da sociedade.

Em meados da década dos anos 1970, quando inicia, nos principais centros capitalistas, a perda de dinamismo econômico, novamente retomam-se as discussões a respeito do papel do Estado. Em realidade, essa nova crise capitalista tem como característica "[...] o esgotamento de um ciclo largo com a exaustão da etapa acelerada de internacionalização das grandes empresas" (COUTINHO, 1983, p. 41).

O estopim dessa crise configurou-se na quadruplicação dos preços do petróleo que funcionou como o gatilho de disparo da crise: propiciou uma revisão aguda das taxas de acumulação, acompanhada de forte reação inflacionária, e por conseguinte colocando a crise energética em destaque.

Tal como havia ocorrido nas situações anteriores, o diagnóstico dessa nova crise capitalista será feito por uma nova teorização que, sem dúvida alguma, vai contra os pressupostos que davam sustentação ao período anterior. Esses teóricos são os neoliberais que tem como expoentes Friedrich Hayek, Milton Friedman, Ludwig Von Mises, Salvador Madariaga entre outros. Os neoliberais trazem como eixo central de seu diagnóstico uma crítica ferrenha à ação do Estado interventor na atividade produtiva e no mercado.

Sem entrar em grandes polêmicas, o que de certa forma já está um tanto desgastado, a versão de Estado mínimo do receituário neoliberal é muito simples "[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas" (ANDERSON, 1995, p. 11). Ou seja, o fim do Estado empresário e do de Bem-Estar Social, que eram os pontos fundamentais do postulado keynesiano.

Assim, a versão de Estado mínimo dos que defendem o livre mercado no limiar do século XXI é muito diferente daquela apregoada e praticada pelo liberalismo clássico e pelo Keynesianismo. Agora, o Estado tem que ser mínimo enquanto interventor na atividade produtiva e na diminuição da promoção do bem-estar social, que tem que estar afinada com sua capacidade de financiamento. Desta forma chega-se ao estágio atual de concorrência

capitalista que é definido como um capitalismo competitivo, onde o mercado passa ser o local privilegiado da competição.

Em outra perspectiva, mais de economia política do que de teoria econômica, destaca-se a compreensão fundamentada na lógica do referencial teórico de Gramsci, pensador marxista, cuja obra alcança uma visão crítica e histórica dos processos sociais, que nunca esteve tão atual. Empenha-se na interpretação de tais processos para o desvelamento das desigualdades da sociedade capitalista e no caráter das lutas de classe sob a ótica da burguesia e das massas trabalhadoras, reconhecendo e evidenciando um jogo contraditório nessas relações. Toma, assim, o marxismo como método de análise concreta do real em suas diferentes determinações, desvendando as mediações que esclarecem essa dominação apresentando uma teoria marxista da ação política.

O pensamento Gramsciano sobre o social e o político abrange o princípio da totalidade, demarcando que esses campos não são desvinculados do fator econômico, ou seja, da relação entre infraestrutura e superestrutura. Esse pensamento sobrevém, principalmente, da militância política e está intensamente penetrado pela inquietação com a construção de um novo projeto civilizatório capaz de subjugar os desafios da modernidade e construir uma democracia econômica, política e social.

A importante contribuição teórica de Gramsci reside em ter apresentado o Estado capitalista não se impondo apenas pela coerção e pela violência, mas também por consenso e por persuasão. Por meio das instituições da sociedade civil, a ideologia da classe dominante tanto é difundida como preservada. Sob a perspectiva de que as ideologias são historicamente necessárias, elas têm uma validade que é “psicológica”, pois “organizam” as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam e adquirem consciência de sua posição e lutam (GRAMSCI, 1991a).

O âmbito da cultura enquanto espaço de desenvolvimento da consciência crítica do ser social, que o torna capaz de intervir na realidade, também é recuperada por Gramsci e está na centralidade do projeto por ele proposto. A cultura está relacionada com a transformação da realidade, de forma que, através da "[...] conquista de uma consciência superior [...] cada qual consegue compreender seu valor histórico, sua própria função na vida, seus próprios direitos e deveres" (GRAMSCI, 1987, p. 24). Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas “[...] ‘originais’; significa, também e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, ‘socializá-las’ por assim dizer;

transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral" (GRAMSCI, 1991b, p. 13).

Quando Gramsci reflete sobre "direção intelectual e moral" enquanto hegemonia está afirmando que essa direção também é exercida no campo das ideias e da cultura, manifestando a capacidade de conquistar o consenso e de formar uma base social, pois hegemonia "[...] é algo que opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e sobre os modos de conhecer" (GRUPPI, 1991, p.5). A hegemonia representa a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe e exercida sobre o conjunto da sociedade civil. A hegemonia não se traduz como política apenas, mas também como um fato cultural, moral, de concepção de mundo; é um processo de unificação do pensamento e da ação.

O Estado constitui-se das organizações ou dos aparatos dirigentes da vida social, tais como a escola, a Igreja, os sindicatos e outros. Por isso, em condições de hegemonia, a burguesia materializa o Estado com as instituições dirigentes tanto da ação como da produção e da reprodução dos valores sociais, transformando-se essa realidade no que Gramsci denomina Estado ampliado[7]. Esse conceito é adotado como [...] o resultado das relações orgânicas entre [...] sociedade política e sociedade civil" (GRAMSCI, 2002, p.139). Em tal situação, essas instituições representam e se comportam como aparatos ideológicos do Estado.

Conceito-chave em Gramsci é o de sociedade civil, onde procura mostrar que ela é o espaço no qual se organizam os interesses em confronto e onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições. Mas o Estado deve ser compreendido como um instrumento de "[...] equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc.) [...]" (GRAMSCI, 1987, p. 224).

A complexidade das relações Estado/sociedade sob a perspectiva do capitalismo constitui-se, na atualidade, como o eixo fundamental para pensar as transformações do capitalismo contemporâneo, com as novas formas de expressão do Estado, da sociedade civil

[7] Em relação à identificação entre o Estado e o governo, Gramsci apresenta uma concepção ampliada do Estado, observando que na "[...] noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, 'hegemonia revestida de coerção'" (GRAMSCI, 1991b, p. 149).

e, consequentemente, com os processos de construção da hegemonia nesse cenário histórico. É justamente a partir da crescente socialização da política constatada nas sociedades contemporâneas que Gramsci elabora sua teoria "ampliada" do Estado, indicando que o poder estatal, nesse novo contexto, não se expressa apenas através de seus aparelhos repressivos e coercitivos, mas também de uma nova esfera do ser social que é a sociedade civil. O que confere originalidade ao seu pensamento o novo nexo que estabelece entre economia e política, entre sociedade civil e sociedade política, esferas constitutivas do conceito de Estado ampliado (COUTINHO, 2011).

Nessa lógica, é essencial a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção dos privilégios e das desigualdades, defendendo que a democratização das suas funções é indispensável (GRAMSCI, 1991b). Nesse sentido, o projeto político das classes subalternas deve visar à separação de determinados aparatos ideológicos da sua adesão ao Estado, objetivando tornarem-se instituições de hegemonia sob sua direção. Gramsci entende, ainda, que a hegemonia é a capacidade de dirigir e de conquistar alianças, traduzida na competência de fornecer uma base social ao Estado proletário. A revolução é compreendida como reforma intelectual e moral, "[...] considerando que a hegemonia do proletariado representa a transformação, a construção de uma nova sociedade, de uma nova estrutura econômica, de uma nova organização política e de uma nova orientação ideológica e cultural" (GRUPPI, 1991, p. 2). A hegemonia é conquistada antes do poder e é uma condição essencial para este.

A concepção de Estado[8] e as reformas estruturais que vêm sendo encaminhadas, articuladas e coordenadas pelo Governo Federal brasileiro têm o apoio do Congresso, principalmente no concernente as coalizões governamentais. O conjunto de medidas desenhadas em Emendas Constitucionais vem trazendo em seu bojo reflexos diretos para a área social, os quais qualificam a relação entre o Estado e as políticas sociais, demonstrando o avanço conservador e a fragilidade da garantia de direitos. Isso implica a importância dos movimentos de resistência, particularmente, em um cenário pandêmico, imputado aos conselhos de direito à dianteira nesse processo.

[8] No modelo econômico neoliberal requer organicamente um Estado forte. Perante a intervenção do Estado na economia, advoga o Estado mínimo, justificando que, ao contrário do que foi postulado no Keynesianismo, principalmente no que refere a promoção do Bem-Estar Social, pois se estaria destruindo a liberdade dos indivíduos.

2.1. O cenário de crise

As transformações operadas no capitalismo mundial, particularmente a partir de 1980, refletem-se na gravidade da desigualdade estrutural. O pensamento dominante no capitalismo moderno – a ideologia neoliberal – cumpre a função social de defesa das transformações operadas na vida social pela ofensiva do capital. A sociedade burguesa, constituída na propriedade privada dos meios de produção, é justamente o que oferece acostamento para a reprodução de um paradigma instituído na posse privada de tudo.

Aloja-se no sistema capitalista e em sua economia mundial algo muito além de uma crise econômica, uma crise de paradigma, tratando-se, portanto, de uma crise orgânica[9]. Para Gramsci, esta última, ocorre no momento em que as "contradições inconciliáveis na estrutura" – derivadas do desalinhamento entre o avanço revolucionário das forças produtivas e a conservação de antigas relações sociais de produção – não são mais contidas dentro dos limites impostos pela superestrutura. Rompem-se, assim, os laços entre estrutura e superestrutura, e o bloco histórico ameaça desagregar-se completamente, abrindo um período histórico de convulsões políticas, econômicas e sociais (GRAMSCI, 2002).

O conceito de crise orgânica em Gramsci deve ser apreendido a partir de uma perspectiva de totalidade, pois engloba uma dupla dimensão: a econômica e a política. Para ele, as crises econômicas, a despeito do novo aparato institucional e ideológico do Estado ampliado, não podem ser eliminadas do modo de produção capitalista, já que decorrem das contradições inerentes desse sistema social e por originarem mudanças revolucionárias.[10] Entretanto, elas "[...] podem apenas criar um terreno mais favorável à difusão de determinados modos de pensar, de pôr e de resolver as questões que envolvem todo o curso subsequente da vida estatal" (GRAMSCI, 2002, p. 44).

Assim, a questão econômica pode ser mais ou menos decisiva dependo da correlação de forças de cada momento histórico. "A questão particular do mal-estar ou do bem-estar

[9]As reflexões teórico-metodológicas de Gramsci relativas às crises estão presentes no Caderno 13 (1932-1934), com destaque para as notas §17, §23 e §24. Gramsci anota que uma crise deve ser analisada não apenas como fenômeno imediato e conjuntural, mas como um movimento orgânico, considerado na multiplicidade dos seus componentes e nas suas dimensões globais (GRAMSCI, 2000).

[10] Gramsci desenvolve uma nova visão sobre os efeitos das crises econômicas sobre o proletariado e a possibilidade das revoluções em períodos de turbulência do capitalismo. Aponta para a existência de questões econômicas para desencadear crises orgânicas, mas não as vê como determinantes. Assim, atribui à economia "[...] um peso secundário, que não é capaz, numa sociedade ocidental, de romper mecanicamente o equilíbrio social existente e levar à revolução socialista. Isto só pode ocorrer mediante a presença de sujeitos históricos conscientes de suas concepções de mundo e organizações coletivas para a revolução." (CASTELO, 2011, p. 7)

econômicos como causa de novas realidades históricas é um aspecto parcial da questão das relações de força em seus vários graus" (GRAMSCI, 2002, p. 45).

Esses momentos de transformação social resultam de três tipos fundamentais de situações históricas: processo regressivo ou crise aguda, processo progressista ou de prosperidade e estagnação das forças produtivas (CASTELO, 2011). O aparecimento dessa janela histórica provocada pela crise orgânica é uma das importantes oportunidades que os movimentos sociais e políticos antissistêmicos têm para acumular força e contestar o sistema vigente, abrindo efetivo espaço para a revolução social. Entretanto, é interessante lembrar-se que tal conjuntura também cria espaço para os movimentos reacionários das classes dominantes, muitas vezes operados por meio de golpes e ditaduras (GRAMSCI, 2002). Assim, é fundamental observar-se que, "[...] quando se verificam estas crises, a situação imediata torna-se delicada e perigosa, pois abre-se o campo às soluções de força, à atividade de potências ocultas representadas pelos homens providenciais ou carismáticos" (GRAMSCI, 2002, p. 60).

Então, ao pensar-se a crise no Brasil, a realidade convoca que se analise a trama de aspectos interligados - políticos, econômicos, financeiros, sociais - como uma crise orgânica em movimento, considerando-se a variedade dos seus enredos, bem como as suas dimensões. Nessa perspectiva, entende-se a crise iniciada como orgânica, pois suas dimensões se alastram interna, externa e horizontalmente.

Em conjunturas de crise econômica, diante de um quadro recessivo e somado à política de contenção do déficit público, o gasto social sofre impacto negativo, como o que se observa no cenário brasileiro. Expressam-se as contradições entre a imperativa ação do Estado e quanto ao padrão de produção e circulação como uma exigência do sistema mundializado. Em consequência, têm-se, a partir disso, diferentes formas de encaminhamento das políticas econômicas, realizando reajustes e reordenamentos internos e externos sempre que as exigências do capital se fazem necessárias e com diferentes respostas às refrações da questão social impostas por uma dimensão de uma crise orgânica. Sob essa perspectiva, os fatos políticos e seus desdobramentos que nos últimos anos se evidenciaram no Brasil não podem ser abordados sem se considerarem a "[...] reestruturação do capital instaurada com a crise registrada em 2008 nos países centrais, a retração econômica da China, a falência dos projetos social-democráticos e o desgaste dos governos progressistas na América Latina" (SEMERARO, 2016, p.1). Entretanto, o cenário das últimas duas décadas tem apresentado

para o País epílogos políticos abissais, que, em sua extensão de 2005 a 2021 configuram uma crise composta por três variáveis: moral, política e econômica.

De formas que a partir do imbricamento de seus emaranhados é possível qualificar, essa crise brasileira como orgânica, ou seja, basilar, porque afeta o ajuste político na sua totalidade, mas apresenta também variáveis essenciais. Ela manifesta-se, inclusive, na política como um de seus períodos complementares e é, sim, estrutural do sistema capitalista, pois "[...] é uma crise estrutural universal" (MÉSZÁROS, 2006, p. 79). Inicialmente, ela afeta o capital de forma universal, não apenas a órbita produtiva. De outro lado, sua abrangência é global, pois atinge todos os países. E, ainda, quanto à temporalidade, é contínua, ainda que composta por agregados macroeconômicos que lhe dão os fundamentos de crise conjuntural. Alcança um complexo social em sua totalidade e penetra todos os espaços, com consequentes refrações da questão social, tais como a pobreza, as consequências do desemprego, a fragmentação familiar pelo abandono e/ou uso e abuso de álcool e outras drogas.

Essa realidade de crise já instalada deve ser associada ao surgimento de uma pandemia, do Coronavirus, que assola o mundo desde final de 2019, em especial no Brasil de 2020 aos dias atuais, o que exige dos líderes mundiais medidas restritivas radicais de controle, inclusive com isolamento social. Esse cenário sugere um futuro de sem precedentes com forte impacto na economia mundial, em sendo assim, o que se deve esperar para um capitalismo dependente como o brasileiro?

3. Considerações finais

O padrão de relação Estado/Sociedade como agente econômico pautado no postulado neoliberal implica na redução de seu tamanho e no seu papel não mais de interventor na economia. Esse padrão impacta diretamente no modelo de proteção social adotado no Brasil, reduzindo os avanços trilhados pelas políticas sociais. Nem sempre esse movimento é claro e direto, utilizando-se de estratégias para além da retirada concreta de direitos sociais através de políticas de ajustes fiscal, como é o nosso caso.

Escamoteadas as estratégias podem se traduzir na utilização de critérios de inclusão/exclusão, referindo-se à aplicação de políticas focalizadas e limitativas. Trata, portanto, de não garantir acesso universal, o mais importante princípio e diretriz conquistado

na Constituição de 1988, chamada de Constituição cidadã, selando uma perspectiva de um papel do Estado que contraria o marco atual.

As mudanças que vem sendo conduzidas pelo governo no Brasil, sob a perspectiva da agenda neoliberal, se pautam pela austeridade fiscal como receita para o enfrentamento da crise econômica, o que limita os avanços obtidos com as políticas sociais de caráter universal. Ao optar pela austeridade fiscal, o Estado brasileiro compromete o mínimo já ofertado à população como garantia de acesso e de uma vida mais digna.

A pandemia tem estabelecido um forte movimento e esforços mundiais no sentido de ampliação de serviços de saúde como estrutura mínima para oferecer assistência a população. Com rápida contaminação e alta letalidade o vírus tem determinado que os Países corram contra o tempo para adequar minimamente a estrutura de atendimento à população e a definir estratégias de compensação econômica a população. Certamente deverá representar uma crise mundial com profundas mudanças após esse enfrentamento sanitário.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995

CASTELO, Rodrigo. **Marx e o Marxismo 2011**: teoria e prática Universidade Federal Fluminense – Niterói – RJ – de 28/11/2011 a 01/12/2011. Núcleo Interdisciplinar de estudos e pesquisas sobre Marx e Marxismo.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. São Paulo: Papirus, 1990.

COUTINHO, Luciano G. Percalços e problemas da economia mundial capitalista: estado, estagflação e riscos financeiros. In BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1983.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Vol. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história.** Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 9 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991a.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** Tradução por Luiz Mário Gazzaneo. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991b.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do cárcere.** Tradução por Noênio Spínola. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GRAMSCI. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000. (v. 2).

MÉSZÁROS, I. **A Teoria da Alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SEMERARO, Giovanni. Crise orgânica e luta de classes em Gramsci. **Revista Virtual Práxis e Hegemonia Popular**. Dossiê "Crise orgânica e luta de classes no Brasil", Edição 1 - Ano 1, Nº. 1, dez 2016, p.1-12. ISSN 2526-1843.

VILLARREAL, René. Economia mista e jurisdição do estado: para uma teoria da intervenção do Estado na Economia. **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 4. São Paulo: Brasiliense, out-dez, 1984.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DO ESTADO EM AÇÃO

Eugênia Aparecida Cesconeto[1]

1. Introdução

O artigo tem como tema a política pública, aqui nominada de Estado em ação, o objetivo é apresentar os elementos do Estado em ação (burocracia e política pública). Uma vez que, as demandas das classes se encontram em constante disputa e a intervenção pública é a ação, a qual compreende a soma resultante do jogo de forças no processo decisório a respeito da intervenção. O processo de formulação e implementação da política social é permeável a influência de grupos privilegiados, cuja solução das disputas não deve pautar-se por atos violentos, mas pela construção de consensos com vistas à proteção dos direitos, a qual é um domínio reservado ao Estado (SOUZA FILHO, 2006; MASCARO, 2013).

As políticas públicas são processos intrínsecos aos aparelhos de Estado que são "regulados" e se determinam por contradições e antagonismos. Ao serem implementadas por um governo, expressam fatores de diferentes natureza e determinação (concepção de Estado e Programa de governo), assim se torna importante conhecer sua complexidade quando se pretende aferir, redirecionar ou alterar o rumo das políticas. Não se pode esquecer que isso exige um grande esforço, uma vez que estes diferentes fatores estão sempre referidos a uma concepção de Estado, no interior da qual se movimentam.

É preciso ainda, levar em conta que a grande executora da atividade do Estado é a burocracia em suas três frações: administração, direito e força. Nesse âmbito ocorre a conversão da *questão social* em objetos da administração e passam a se constituir em políticas sociais. Não entanto, a questão social não pode ser superada definitivamente, pois incorrem na possibilidade de eliminar seus próprios pressupostos objetivos. Assim, o conjunto de elementos (Estado, Burocracia, Política Social e pessoal do Estado) encontra-se limitado, ou seja, tem uma autonomia relativa no seu processo de existência na sociedade capitalista.

[1] Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: eucesconeto@gmail.com

O capital precisa recorrer ao Estado e a sua burocracia para conter a si mesmo, diminuir as tensões e garantir a reprodução social e da força de trabalho. O pessoal do Estado (burocratas/agentes), em todos os níveis, tem como característica o aspecto mecânico, automático; aparentemente mecanizado por ações determinadas por padrões previamente fixados, e se põem em movimento, impulsionadas por "protocolos", expressa na impessoalidade. Eles precisam de leis (ordenamento jurídico) para exercerem o poder, papel de cobrar e recolher impostos, distribuir direitos, aplicar a lei, emitir ordens. A atividade burocrática reproduz mecanismos e ações que atingem diretamente outros campos da atividade social e, portanto, não é imparcial. Nesse sentido, apesar de ancorada nos fundamentos de sustentabilidade da ordem social capitalista, a burocracia por vezes confronta os interesses de seus mandatários, com base justamente no apelo à dimensão das ações individuais, que ao agirem 'espontaneamente', alinham sua ação com os fins do Estado, ou não, repondo novamente a impertinência de se entender o Estado como impermeável a alterações.

O referencial teórico-conceitual dos fundamentos da teoria do Estado nos propiciou uma leitura aproximativa da sua autonomia relativa, a partir de Hirsch, 2010; Codato e Perissinotto, 2011 e Mascaro, 2013; burocracia entendida a partir de Souza Filho, 2006, Fortes, 2017 e Matorano, 2017. Que ao explicitar as contradições da dinâmica estatal, presente na incorporação de distintos interesses das classes sociais e/ou segmentos de classe e, mediado pelas políticas públicas. O estudo pautou-se na abordagem dialética que compreende a realidade como um processo histórico permeado por contradições que interferem nas formas como as relações são estabelecidas no contexto social.

A escolha do tema decorre da investigação realizada junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, na Universidade Federal de Santa Catarina (2019/2021), cujo título é "A construção da intersetorialidade na implementação do SINASE no município de Toledo – Paraná", supervisionado pela professora doutora Vera Maria Ribeiro Nogueira; da experiência da extensão desenvolvida junto ao Projeto de Apoio à Política de Proteção à Criança e ao Adolescente (PAPPCA, 2014-2020); produto de construções teórico-prático-metodológicas desenvolvidas no espaço do "Grupo de Estudo e Pesquisa Defesa dos Direitos Humanos Fundamentais da Criança e do Adolescente", da Universidade Estadual do Oeste do Paraná; e da participação junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas e Serviço Social – NESPP, da Universidade Federal de Santa Catarina.

2. Elementos teóricos do Estado em ação

As políticas públicas estão circunscritas a dinâmica da ação estatal, expressando um fenômeno complexo, em que é possível compreender o Estado como o espaço de resolução/intervenção na conflitividade social e, o seu caráter relacional e contraditório. A aparência contraditória do Estado e suas funções atuais no modo de produção capitalista tendem a favorecer uma explicação para sua aparente autonomia, sendo esta extensiva a política social, a burocracia, e a ação profissional.

As políticas públicas encontram-se constantemente disputadas e são tencionadas pelas demandas das classes, visando adequá-la às novas de relações sociais estabelecidas, principalmente na concretização e ampliação dos direitos. As relações políticas não são situações acabadas e, portanto, permitem estratégias e instrumentos que se concretizam em políticas públicas, configurando-se com distintos conteúdos políticos.

Essa configuração permite investigar o *Estado em ação* na operacionalização das políticas em nível local, e como se constrói, por meio de seus agentes, respostas a uma dada realidade social. A dimensão institucional do Estado é que se torna referência nesse estudo, pois parte-se das análises das atuais das configurações do Estado, que o tratam como determinada forma de institucionalização das relações sociais de poder. O Estado ou o político são considerados um campo de ação que possui condições e dinâmicas próprias.

A discussão sobre o Estado tem suscitado uma série de interpretações, uma vez que não é um conceito que se revela por si mesmo, precisa ser definido no contexto das reflexões da teoria social, que exploram o seu significado, sua origem e o seu modo de funcionamento. No século XX o Estado não recebeu nenhuma consideração teórica especial pela Ciência Política, o foco foi à discussão da política, "compreendida como interação, conflito e jogo comum de diferentes atores (coletivos) e, [...] o Estado é apenas o campo organizativo em que a política é formulada e implementada" (HIRSCH, 2010, p.11). A Ciência Política brasileira, conforme Codato e Perissinotto (2011), está em franco crescimento é tem mostrado sinais de vitalidade e capacidade produtiva que escapam a esses vícios.

Isso para explicitar que no curso da expansão neoliberal a questão do Estado, em vários sentidos e, em específico a sua expressão política (modalidade de ação/estrutura estatal), volta a se colocar como tema a ser explorado pelos cientistas políticos e sociais.

Assim, o esforço é para decifrar as ações do Estado, enquanto um complexo de relação sociais no contexto capitalista.

No contexto das lutas políticas entre os indivíduos, grupos, facções e frações de classe, o Estado, passa a ser percebido enquanto instituição (ou poderosa organização) dotada de recursos organizacionais próprios, recursos esses que lhe conferem capacidade de iniciativa e capacidade de decisão, além de definir a distribuição de recursos diversos (ideológicos, econômicos, políticos). Assim, "lutam entre si para *controlar* diretamente ou influenciar à distância os diferentes ramos do aparelho estatal (e não necessariamente para dominá-lo)" (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p. 44).

Segundo Hirsch (2010) foi Antonio Gramsci (1989), quem começou a refletir sistematicamente sobre a independência da política e da economia, principalmente, em suas análises do Estado como relações de força que não se reduzem as relações econômicas e, de hegemonia. Ao entender o Estado além do aparelho governamental, o traz a cena como aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil.

A sociedade civil, enquanto parte do estado ampliado, localiza-se entre a estrutura econômica e o Estado, com sua legislação e sua coerção. Sendo assim, em seu âmbito estão presentes as instituições e organizações (associações, sociedades cientificas, igrejas, clubes, etc.), que são formalmente separadas do Estado, e possibilitam a obtenção de consenso. Gramsci torna, portanto, possível ampliar a visualização do Estado, para descrever uma nova forma de direção e governo (HIRSCH, 2010).

Althusser (1968), parte desse entendimento expresso por Gramsci, e constata que o Estado e o domínio estatal não se limitam somente ao aparelho estatal. O domínio estatal não se esgota, portanto nos Aparelhos Repressivos de Estado ARE (governo, polícia, administração, tribunais, etc.), mas também está presente o poder nos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE). Aqueles aparelhos ideológicos de Estado reconhecível na tradição gramsciana do Estado ampliado, e compreende-os como AIE (religioso, escolar, familiar, político, mídia).

Dentro da discussão do Estado ampliado, apresentada acima as noções de hegemonia de Gramsci e a de aparelhos ideológicos de Althusser, apesar de distintas, contribuem para entender o "Estado é expandido para além da definição normativa ou do núcleo governamental-administrativo que tradicionalmente o identifica" (MASCARO, 2013, p. 69).

Outro autor que discute o Estado, é Nicos Poulantzas, que entende o Estado em três momentos distintos de sua obra, Estado como estrutura, como aparelho, como

relação, expressando o amadurecimento do seu percurso teórico. Assim, tem-se: a) o Estado como uma "estrutura invariante que produz, através do direito e do burocratismo burguês efeitos ideológicos funcionais para a reprodução do sistema social". E cabe ao "*Estado a função especifica de constituir o fator de coesão dos níveis* [político, econômico, ideológico] *de uma formação social*" dividida em classes. b) *Estado como um feixe de aparelhos* (repressivos e ideológicos) Poulanztas (1969) - o sistema estatal é composto por vários aparelhos e instituições. Acrescenta "tudo aquilo que participa da função do Estado é, para todos os efeitos, Estado, sendo seu desempenho apreensível através do jogo social entre AIE e ARE". c) Poulanztas (1985) - o Estado é a condensação material da *relação de forças* entre as classes e frações em uma sociedade determinada. A especificidade do Estado capitalista como uma instituição separada, mas não independente, das relações de produção. O estado não é apenas o papel que ele desempenha (a dominação política), mas um aparelho, ou melhor: um conjunto de aparelhos repressivos, ideológicos e, agora, econômicos (CODATO, PERISSINOTTO 2011, p. 115, 116 e 118).

A materialidade institucional do Estado e o aspecto relacional do poder, transfiguram-se e/ou constitui-se nos conflitos e contradições dentro dos aparelhos de Estado e o atravessam de alto a baixo. Poulantzas chega a sua especificação do que o Estado capitalista é: a condensação material de uma *relação de forças* (HIRSCH, KANNANKULAM, WISSEL, 2017, p. 733). Explicita a existência no interior do Estado de uma multiplicidade de interesses (inclusive na preservação de sua própria estrutura), para além daqueles diretamente associados às classes fundamentais, bem como os interesses privados dos agentes estatais.

Para Hirsch (2010), o Estado é um complexo de relações sociais. Ele é gerado e reproduzido pelos indivíduos ativos, mas sob condições que fogem à sua consciência imediata e ao se controle. O Estado é a expressão de uma *forma social* particular/determinada que assumem as relações de domínio, de poder e de exploração nas condições capitalistas.

As *formas sociais* "caracterizam relações objetivas e reificadas face aos indivíduos em que a sua ligação social se manifesta disfarçada, não transparente. E destaca, sob as condições capitalistas, a sociabilidade (relação entre as pessoas na sociedade) não pode ser gerada de outro modo" (HIRSCH, 2010, p.24 e 30).

Complementando esse entendimento, Mascaro (2013, p. 21-22), define as *formas sociais* como: "[...] modos relacionais constituintes das interações sociais, objetificando-

as (relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos)". Trata-se de um processo de mútua imbricação: as formas sociais advêm das relações sociais, mas acabam por ser suas balizas necessárias. O processo de constituição das formas, no entanto, é necessariamente social, histórico e relacional. É por meio de interações sociais que elas mesmas se formalizam. "[...] A forma representa uma objetivação de determinadas operações, mensurações, talhes e valores dentro das estruturas históricas do todo social. [...] As interações sociais capitalistas forjam formas que são específicas e necessárias às suas estruturas, distintas de todas as demais até então havidas".

O Estado como *forma política* deriva da *forma social* capitalista. A *forma política* é aquela que se instaura como Estado. Ressaltando, "o modo como se desenvolve a atividade estatal, suas funções e políticas concretas dependem de cada estágio do processo de acumulação e das relações sociais de força ligadas ao mercado mundial" (HIRSCH, 2010, p. 46).

A *forma política* se materializa, segundo Mascaro (2013, p.30,38), em organismos estatais e num "vasto conjunto de instituições sociais (concretas e autônomas), consolidando-se em aparatos que lhe são específicos e próprios". O autor considera o Estado o núcleo material da forma política capitalista, o governo enquanto núcleo dirigente e a administração o seu corpo burocrático.

As intervenções do Estado se reconfiguram em decorrência das contínuas modificações das relações de força entre as estruturas econômicas já dadas e a ação estratégica de determinados atos (partidos, grupo de interesses, movimentos sociais a burocracia e, o 'capital'). A eficácia do Estado "surge da dinâmica das relações sociais e de classe, que encontram expressão na totalidade dos aparelhos políticos", ou seja, sua atividade concreta "é resultado de sua determinação formal" (HIRSCH, 2010, p. 40).

No aparelho de Estado somente alguns ramos detêm o "poder efetivo" (capacidade decisória real) em detrimento de outros. O poder político concentra-se em núcleos específicos do sistema institucional de aparelhos do Estado. Esses podem ser ocupados diretamente (ou controlados, ou constrangidos, ou influenciados) por diferentes classes sociais (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p. 49). A relação entre a forma política e as instituições políticas é contraditória, conflituosa, instável e muitas vezes até oposta. Pois determinadas instituições podem agir de modo contrário aos interesses de algumas classes dominantes (MASCARO, 2013).

No espaço político é onde se encontram os atores e sua movimentação, e também funciona como mecanismo de mediação entre a estrutura política e a estrutura econômica,

no contexto capitalismo monopolista "verifica-se que o papel econômico do Estado infla, supera e submete à sua lógica as outras funções estatais (repressivas e ideológicas)". O espaço político/Estado amplia-se, modifica-se e constitui-se de acordo com a reorganização dos aparelhos de Estado (CODATO, PERISSINOTTO, 2011, p.147).

Ainda é preciso levar em consideração, segundo Codato, Perissinotto (2011, p.48), a modificação nas funções do Estado capitalista nos países centrais, sob o regime democrático-liberal, expressas "na *forma* de Estado, o *estatismo autoritário,* com declínio do legislativo, fortalecimento do executivo, perda de representatividade dos partidos, diminuição das liberdades políticas e decadência dos mecanismos democráticos". Talvez essa nova forma de Estado, também esteja presente na realidade brasileira atual, não na totalidade, mas em franco desenvolvimento no governo de Jair Messias Bolsonaro.

O Estado, a *forma política*, é considerado por Hirsch (2010) e Mascaro (2013) como um *campo de ação* que possui condições e dinâmicas próprias que se materializam em organismos estatais e num conjunto de instituições sociais. As instituições sociais e os organismos estatais são postos em movimento pela ação humana reproduzindo ou modificando-as em consequência das estratégias dos atores sociais, e dos elementos histórico-conjunturais. Há no Estado um espaço político de negociação, de organização do consentimento, de legitimação e de oportunidade de acesso aos direitos – nas palavras de Hirsch (2010) *espaço de ação para a política concreta* - expresso nas políticas públicas e executadas pelo pessoal do Estado.

Como sinaliza Cunha (2017, p.18 e 19), a burocracia, "desempenhou a função de pressuposto necessário, mas não suficiente ao desenvolvimento do próprio capitalismo, ou o florescimento material e cultural da indústria e do comércio".

A burocracia então é adequada e necessária ao capitalismo, e se constitui um "fenômeno indispensável" para a sociedade burguesa, pois ela "resulta da luta de classes, e permanece presente na ordem social capitalista estabelecida". A luta social no contexto do campo burocrático, "fixa disputas nas suas entranhas" (MASCARO, 2013, p.83).

A burocracia ao ser considerada a responsável por manter a ordem social capitalista, mantém também a garantia dos interesses da classe dominante, sem que isso se torne visível a todos, pois se coloca como interesse geral (SOUZA FILHO, 2006).

A autonomia relativa da burocracia se espelha na autonomia relativa do Estado, justamente porque,

> de um lado, a dinâmica do capitalismo não permite total captura do domínio dos aparelhos do Estado por particulares e, de outro lado, também porque a

> própria existencialidade da burocracia não é alheia à própria reprodução social capitalista da qual exsurge como um corpo necessário. (MASCARO, 2013, p. 81).

Na dinâmica do capitalismo a burocracia é operada e constantemente disputada pela luta de classe, pois é onde estão em disputa os interesses particulares e o interesse geral, levando-a de acordo com sua autonomia relativa, a reconstituir-se (MASCARO, 2013).

A burocracia tem o papel de convencer os indivíduos a habituar-se em seus pensamentos, e da forma de agir e julgar a ordem social capitalista, sendo que isso pode ocorrer mediante o uso da força ou decisão dos indivíduos. Ou seja, o hábito[2] no capitalismo

> [...] requer-se que todos os homens se habituem aos postos que lhe são conferidos pela espontaneidade da divisão do trabalho; que se habituem aos deveres que espontaneamente derivam destes postos assumidos dentro da divisão social do trabalho; que se habituem ao fato de que o andamento normal do processo social geral desenvolve-se independentemente de sua vontade e de seus desejos e de que eles só podem contemplá-los como exploradores, diante de coisas feitas, já que não está em seu poder determinar-lhes a direção. (FORTES, 2017, p. 133).

Outra questão que faz com que os indivíduos se habituem é a manifestação da burocracia, na concretização de tarefas que são apresentadas como de interesse comum da população, o que Poulantzas chama de "[...] Essa exitosa operação de se apresentar como se estivesse a serviço exclusivo do conjunto da sociedade" (MARTORANO, 2017, p. 169).

A habituação às exigências, ações, aos comportamentos, julgamentos precisam ser incorporada como costume, tornar-se comum na sociedade capitalista. O espontameismo "é precisamente a ação irrefletida e imediata que toma os fundamentos das ações como naturais, como aspectos habituais e comuns a toda ação no interior da sociedade" (FORTES, 2017, p. 133). Cabe a burocracia instaurar novas normativas (leis), limitar a ação dos homens, "introjetar na vida das individualidades mecanismos e instituições afins, de modo a fazer com que sejam tomados como naturais, [...] pertencente à ordem natural da vida" (FORTES, 2017, p. 135).

[2] O hábito "é uma categoria sociológica generalíssima, que não pode deixar de ter um papel significativo em todas as sociedades". Nesse sentido, pode-se habituar tanto às tendências e instrumentalizações burocráticas de uma dada sociedade (seja ela capitalista ou mesmo a do socialismo real), ou os hábitos adotados podem significar exatamente a libertação das amarras da burocracia. (FORTES, 2017, p. 142).

A criação do hábito é um processo de obscurecimento que impede a revolta contra o sistema capitalista. A atividade burocrática não é imparcial e reproduz mecanismos e ações que atingem diretamente outros campos da atividade social. Aos burocratas deve ser garantida a autonomia para imprimir seu saber técnico na administração do Estado e de suas políticas, mas ao mesmo tempo esse poder deve ser acompanhado de controles. Já que a burocracia é uma das mediações entre o Estado e as classes, visando a manutenção da ordem.

A implementação de políticas sociais é, portanto, resultado da interação de diversos atores no espaço institucional e relacionais na forma política estatal. Para Hirsch (2010, p. 94), as relações políticas expressas na "democracia liberal não constituem uma situação acabada, mas representam um campo de luta, [...] que coloca a possibilidade de um contínuo desenvolvimento da democracia para além da atual existente". Apesar dos limites impostos as políticas públicas há também um campo de disputa em aberto, onde deve ocorrer os avanços no contexto de cidadania.

4. Considerações finais

A discussão aqui apresentada não tem a pretensão de esgotar ou indicar caminhos, mas problematizar o a ação do Estado quanto a sua autonomia relativa para formular e implementar políticas públicas, com o apoio da burocracia profissionalizada. Para que isso ocorra deve contar com recursos financeiros de interesse social, com capacidade de direção, com a criação de consensos/legitimação e também a dominação/coerção. Quer dizer, a partir das suas funções de cobrar impostos, promover bens e serviços, administrar os conflitos internos e externos, fazer cumprir normas e leis, e proteger direitos deve ter a possibilidade de tomar decisões, que por vezes, vai contra frações ou grupos de interesses de poderosos.

O Estado, no entanto, ao se orientar pelo projeto político e econômico de mercado, estabeleceu uma reforma do aparelho estatal para tornar a administração mais eficiente, representando uma "contrarreforma conservadora e regressiva". Nesse sentido, pode-se dizer no Brasil, as definições e os rumos da política pública não estão imunes as influencias internacionalmente hegemônicas, apesar de manter especificidades, não está completamente desconectada. A política pública também passa atuar na lógica da concorrência, privatização e individualização, principalmente quanto aos custos da cobertura da proteção social.

No Brasil, os reflexos da crise resultado do projeto neoliberal/conservador a partir de 2016, foram levados a cabo pelo presidente eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, e tem três grandes objetivos definidos: "desnacionalizar o que ainda resta de nacional; destruir o sistema de proteção social previsto na Constituição Federal vigente e, flexibilizar totalmente o mercado de trabalho, livrando-o de todas as amarras regulatórias e socialmente protetivas" (PEREIRA, 2019, p. 12), acrescenta-se a privatização extremada da subjetivação, haja vista o enfoque dado pelo Banco Mundial ao capital humano em 2019. O Estado nesse momento histórico, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica, com impactos devastadores na garantia dos direitos sociais.

5. Referências

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Ed. UFPR, 2011. 282p. (Série Pesquisa, nº 191).

FORTES, R. V. A burocracia como modo fenomênico necessário do capitalismo: a crítica de Lukács ao burocratismo e a necessidade da democratização da vida cotidiana. *In*: CUNHA, Elcemir P. **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017 (p.123 -146).

HIRSCH, Joaquim. **Teoria materialista do Estado:** processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Trad. Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 326p.

HIRSCH, Joaquim; KANNANKULAM, John; WISSEL, Jens. A teoria do Estado do "marxismo ocidental". Gramsci, Althusser, Poulantzas e a chamada derivação do Estado. **Revista Direito e Práxis**, vol.8, nº 1. 2017. [Online]. (p. 722-760). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/1/S1500053_es.pdf. Consulta, 10/11/2019.

MARTORANO, L. C. Nicos Poulantzas: burocracia e burocratismo. In: CUNHA, Elcemir P. **Marxismo e burocracia de Estado**. Campinas: Papel Social, 2017 (p.163 – 180).

MASCARO, Alysson. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013. 132p.

PEREIRA, Potyara A. P. Notas sobre a política social e seus impasses. [Prefácio]. In: FERNANDES, Rosa M. C. (Org.). **Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2019.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. [Tese Doutorado]. Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

POLÍTICAS SOCIALES Y LAS AMBIVALENCIAS EN EL USO DE TECNOLOGÍAS DIGITALES EN PANDEMIA

Helder Binimelis Espinoza[1]

1. Introducción: la implementación de estrategias digitales en política social

En las últimas décadas la implementación de estrategias digitales se ha constituido en una tendencia fundamental y, al parecer, inevitable en el ámbito de las políticas públicas. En este tiempo, se ha pasado de una dimensión general relacionada con la modernización del Estado, a cuestiones cada vez más específicas en diversos ámbitos de acción pública, incluyendo el de las políticas sociales.

En este contexto, el presente trabajo propone una discusión crítica sobre las consecuencias sociales y políticas de estos procesos de implementación orientados fundamentalmente desde interpretaciones tecnopositivistas, y que no consideran las inevitables ambivalencias que trae consigo cualquier tecnología (FEENBERG, 2012).

Se presenta una breve revisión de los discursos justificatorios de la implementación de tecnologías digitales en política pública, y una revisión del estado del arte de diversos problemas identificados en su implementación en políticas sociales en el contexto del COVID-19 y sus consecuencias sobre la democracia. A partir de ello, se propone una discusión sobre estrategias alternativas de implementación de tecnologías digitales en política social que consideren espacios de discusión democrática y participación ciudadana.

2. Del tecnopositivismo a la ambivalencia

2.1 Modernización del Estado y Tecnopositivismo

El concepto de tecnopositivismo o tecnofilia se refiere a la interpretación de que la implementación de una tecnología, sin importar las diferencias en las condiciones contextuales, generará inevitablemente consecuencias sociales positivas sobre los individuos y la sociedad (GÓMEZ CRUZ, 2013; GRAHAM, 2001). Según expresan

[1] Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Núcleo de Investigación en Estudios Interétnicos e Interculturales, Centro de Políticas Públicas. Universidad Católica de Temuco. Correo: hbinimelis@uct.cl

Heeks y Bailur (2007), esta es la visión dominante entre los actores encargados del diseño e implementación de políticas públicas en diversas partes del mundo.

Esta visión tecnopositivista puede rastrearse en diversas organizaciones internacionales que promueven la implementación de tecnologías digitales en el ámbito público, y que puede rastrearse desde el Informe del Milenio de Naciones Unidas, hasta la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado (ANNAN; NACIONES UNIDAS, 2000; CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO, 2009), en las que siempre aparece vinculada con la mejora de procesos participativos y con la democratización de la sociedad.

Naciones Unidas promueve habitualmente un ranking global de la implementación de políticas de gobierno electrónico en el mundo (DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2018), de forma similar a otras iniciativas como Open Government Partnership que promueven procesos profundos de modernización del Estado (THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, [s.d.]). Ello supone, al menos desde su perspectiva, que las tecnologías digitales contribuyen a mejorar la calidad de la atención pública y diversos procesos administrativos, a generar un efecto positivo en la democratización y en la participación ciudadana, y también, efectos positivos en la reducción de la corrupción al implementar mecanismos de transparencia.

Estas interpretaciones, orientadas desde agendas políticas gubernamentales, se concentran más en indicadores internacionales que en sus consecuencias efectivas sobre la sociedad y la ciudadanía, sin considerar el origen de las tecnologías (muchas de las cuales están diseñadas para el contexto empresarial y productivo capitalista) y sin considerar las condiciones sociales de implementación, en el que las diferencias económicas, culturales, generacionales, entre otras, terminan potenciados profundas brechas digitales. En el siguiente apartado se propone una revisión del estado del arte sobre las consecuencias de la implementación de políticas sociales digitales en el contexto del COVID-19, considerando sus efectos específicos sobre la democracia y la participación.

2.2 Transformación Digital y Democracia en el Contexto del COVID-19

Una de las cuestiones claves en la discusión actual sobre la implementación de políticas públicas digitales en el contexto del COVID-19, es el problema transversal de la limitación de libertades individuales y la concentración de poder, como efectos de las

restricciones impuestas por la pandemia. Surge una pregunta todavía no resuelta: ¿cómo se resguarda la democracia en contextos de crisis y emergencia? (ENGLER et al., 2021).

Asociado a ello, la preocupación por la baja en la adhesión a la democracia producto de la gestión política de la pandemia y las dificultades para desarrollar estrategias de información coherentes. Roccatto, Russo, Colloca y Cavazza (ROCCATO et al., 2021) han sugerido que la referida gestión está produciendo un mayor respaldo a regímenes antidemocráticos. Sabemos que en los últimos años se han generado estrategias políticas orientadas por valores tradicionales, así como también el fomento de temores irracionales como estrategias de atracción de votos. De esta forma aparece el miedo como justificación de la vigilancia digital generalizada y como estrategia de promoción de valores políticos conservadores (DEGERMAN; FLINDERS; JOHNSON, 2020).

Adicionalmente, el Informe Global de satisfacción con la democracia muestra las cifras más altas de desafección y malestar desde los inicios de la medición pasando de un 47,9% de insatisfacción a inicios de los años 90, a un 57,5% en la actualidad. Los datos indican además, que esta situación empeora en los países de gran tamaño; siendo especialmente relevantes en nuestra región los casos de Estados Unidos, México y Brasil (FOA et al., 2020).

Podemos señalar que las carencias en la implementación de políticas digitales de prevención se amplifica todavía más en el ámbito de la democracia y la participación local, donde aparece con más fuerza la necesidad de construir un espacio público local, y la necesidad de deliberación pública para la mejora constante de los servicios públicos (SANCINO et al., 2020).

2.3 Brecha digital y derechos humanos

Las brechas digitales se refieren al impacto negativo de las TIC sobre individuos y grupos sociales producto de sus diferencias sociales, culturales y de integración a los sistemas políticos y económicos (BINIMELIS, H., 2017). En este sentido, se les vincula aquí con los derechos digitales, e incluso de forma más amplia, como un asunto de derechos humanos (SANDERS; SCANLON, 2021), a partir de la necesidad de desarrollar políticas para que la ciudadanía pueda disfrutar, sin discriminación alguna, de los avances técnicos y de su implementación en el ámbito público. En definitiva, se trata de garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales en el entorno digital.

La implementación de emergencia de políticas de prevención del COVID-19 está generando una serie de preocupaciones en torno al uso de datos en procesos de georeferenciación de la ciudadanía, e incluso, la detección de patrones de movilidad por parte de las instituciones públicas y privadas (NGAN; KELMENSON, 2021). La falta de transparencia en la forma en que se usan los datos para la trazabilidad de las personas contagiadas por COVID-19, se asocia también con las trayectorias políticas previas de los gobiernos, como señalan O'Connor, Hopkins y Johnston (2021), al observar las políticas en la materia de Taiwán y Nueva Zelanda, con claras diferencias previas en relación a la vigilancia generalizada de la ciudadanía y la implementación de políticas democráticas.

A una conclusión similar llegan Bizberge y Segura (2020), al estudiar los derechos digitales en Argentina, Brasil y México: el contraste entre la vigilancia sistemática y generalizada y los derechos de la ciudadanía, depende de la existencia de marcos normativos previos que limiten la acción del Estado, y en estos países latinoamericanos, ha primado la excepción a las normas.

Asociado a la discusión anterior, la preocupación por los derechos digitales, como el acceso universal e igualitario a Internet sin discriminación, la libertad de expresión, información y comunicación y la privacidad y protección de datos, se vincula con la necesidad de resguardo de la democracia, en un contexto donde se están estableciendo nuevos mecanismos de control sistemático, vigilancia generalizada y, finalmente, violaciones de los derechos civiles (KESHET, 2020). Como hemos venido señalando, el contexto del COVID-19 ha generado la necesidad de una mayor discusión y puesta en práctica de políticas orientadas a la reducción de la brecha digital, y que no produzcan, desde sus procesos iniciales de implementación, discriminaciones en el acceso a tecnologías digitales (VENKATASUBRAMANIAN, 2020). Uno de los temas claves es que no se trata únicamente de digitalizar una política, sino también, de la creación de condiciones para el acceso transparente y seguro. El "derecho a internet" es necesario, pero no es suficiente, pues hace falta colocar el acento en las condiciones de acceso para que estas tecnologías tengan sentido y utilidad en la vida de la ciudadanía (ALFONSIN; CHALA, 2020).

2.4 Alfabetización digital y democracia

Un tema crítico, y del que existen limitados antecedentes previos, es el de la relación entre alfabetización digital y democracia. Las investigaciones se concentran en dos temas generales: la educación formal, especialmente la formación en ciudadanía digital, y los efectos políticos de la ausencia y presencia de una alfabetización digital para la ciudadanía.

Pocos países han incorporado hasta el momento procesos formales de alfabetización digital para la ciudadanía. Una experiencia relevante es la de Ontario, en Canadá, donde se han implementado experiencias educativas en la formación escolar. Sin embargo, según Davis (2020), se concentran especialmente en la identificación de las responsabilidades individuales en el uso de TIC, prácticamente como una formación ética, y con limitadas referencias a procesos políticos colectivos o de impacto público, como el acceso a la justicia o la participación ciudadana.

Por otra parte, hay una serie de trabajos, de una orientación principalmente teórica, referidos a la relevancia política de la alfabetización digital. Para avanzar hacia una alfabetización política, según expresa Damasceno (2021) hay que pasar de un enfoque orientado hacia la adquisición de conocimientos o competencias digitales, a uno que permita abordar la complejidad de la velocidad, el desorden y la cantidad de información disponible. En ese mismo sentido, Vianna y Mendonça (2021) abordan la preocupación por la posverdad y sus efectos sobre las decisiones políticas, y frente a los límites de la regulación estatal, que fácilmente puede convertirse en censura, planteando como estrategia alternativa, la alfabetización digital para la ciudadanía.

Desde la perspectiva de Naderer, Heiss y Matthes (2020), las competencias digitales de las personas afectan su acceso a contenidos políticos. De esta forma, personas con habilidades tecnológicas y bajo interés político, desarrollan formas de exponerse a menos contenidos políticos digitales, y por el contrario, quienes tienen habilidades y un interés elevado, son capaces de seleccionar contenidos digitales, distinguiendo información verdadera de la falsa, pero con pocos efectos en la transformación de sus opiniones. Un caso, que podría ser el opuesto, es el análisis a la exposición de mensajes a favor del denominado Brexit (la salida del Reino Unido de la Unión Europea), y cómo los límites de la educación ciudadana digital pueden generar efectos negativos sobre las decisiones democráticas (KING, 2019).

Las evaluaciones de experiencias de participación ciudadana, y más todavía en el ámbito digital, tienen una deuda pendiente, especialmente en relación a las posibilidades de interacción y trabajo colaborativo que permiten los entornos digitales. El gobierno electrónico y su complemento con el gobierno abierto, deberían orientarse a facilitar la participación en la toma de decisiones, al acceso a servicios administrativos y sociales, y a los procesos de decisión y de formulación de políticas públicas pertinentes. Por otra parte, no hay que olvidar las transformaciones que en la sociedad de la información afectan a la ciudadanía. Según expresan Monreal, Parejo y Corton de las Heras (2017), los antiguos mecanismos de formación cívica ya no funcionan, porque la ciudadanía ocurre además, en los nuevos espacios de interacción social, y vinculado con nuevas formas de cultura digital.

Sin embargo, cuando se habla de alfabetización digital, habitualmente esta se reduce a la adquisición de competencias para el ámbito productivo y para los espacios del consumo, potenciando incluso mecanismos de control y de predicción de comportamientos, tal como discute Zuboff (2019, 2020) en relación al capitalismo de la vigilancia. En contraposición a lo anterior, parece necesario avanzar hacia una alfabetización ciudadana crítico-reflexiva (MONREAL GUERRERO; PAREJO; CORTON DE LAS HERAS, 2017) que posibilite la capacidad de analizar información e incidir en las decisiones políticas, comprendiendo y defendiendo los nuevos derechos que emergen en los entornos digitales. No puede existir una modernización del Estado, sin un proceso paralelo en relación a la ciudadanía digital, sino, se producirá una brecha digital ciudadana cada vez más profunda.

3. Consideraciones finales

Se cierra la ponencia con algunas sugerencias y propuestas para evitar interpretaciones con un sesgo tecnopositivista en la implementación de políticas públicas y sociales.

Una primera cuestión es no suponer la neutralidad de la tecnología, ya que, así como las políticas públicas responden a las agendas políticas de los gobiernos que las crean (BOENINGER KAUSEL, 2007), ocurre lo mismo con la tecnología. En este sentido es fundamental la distinción dialéctica desarrollada por Andrew Feenberg entre el diseño y la implementación social de tecnologías (2001, 2012). La mayor parte de los diseños técnicos actuales ocurre en un contexto productivo o de consumo capitalista, y

desde ahí se adaptan al ámbito público. Además, cuando estos desarrollos ocurren como iniciativa gubernamental, ello sucede habitualmente en países desarrollados. Es decir, el diseño ocurre en espacios de interacción social controlados por otros actores, y la ciudadanía solo aparece al momento de la implementación social y en una posición de dependencia, donde solo aparece como posibilidad el uso, la exclusión o la resistencia.

Una segunda cuestión, que aparece como evidente en las discusiones previas sobre la implementación de políticas en el contexto de la pandemia, es que, al parecer, resulta más fácil orientar este tipo de tecnologías a lógicas de seguimiento y control de la ciudadanía que a la posibilidad de profundizar en democracia y participación. El mismo contexto de emergencia sanitaria, y la necesidad de encontrar soluciones rápidas a una situación de crisis, refuerza todavía más esta visión. Más allá del contexto del COVID-19, hay algunos datos que permiten señalar que, aunque hay intentos de desarrollar políticas de transparencia, participación y profundización de la democracia, en la práctica, las políticas digitales implementadas, no funcionan de forma independiente de las intencionalidades políticas de los gobernantes, y en ellas se replican su comprensión del poder: autoritario, racista, misógeno, neoliberal (FOLADORI; TOMMASINO, 2012; FREI TOLEDO, 2007; HENMAN, 2010). Por ello, es fundamental prestar atención a la forma en que somos cubiertos por un manto sutil (WEBER, 2001) de tecnologías que, en vez de potenciar la democracia, están reforzando lógicas de control y vigilancia.

En este contexto de posverdad, es posible observar que el diseño de cualquier tecnología puede ser orientado desde su diseño hacia visiones conservadoras, misóginas, racistas o antivacunas, que afectan y reducen las posibilidades de los usuarios. Y por ello, del mismo modo, es posible pensar en tecnologías diseñadas y orientadas democráticamente, y que contribuyan de forma efectiva a una mejor democracia y a una mayor participación. Estas posibilidades abiertas en relación a las experiencias de diseño y uso de tecnologías es lo que hemos denominado acá como ambivalencias tecnológicas, lo que debe tenerse siempre presente para evitar preconcepciones tecnopositivistas.

Las posibilidades de diseñar tecnologías abiertas, democráticas y participas, existe, lo mismo que la necesidad de una alfabetización digital para la ciudadanía que sea capaz de considerar las diferencias contextuales vinculadas con la brecha digital. El asunto ahora es hacer que esto sea una prioridad para los gobiernos y que sea comprendido como una necesidad fundamental por la propia ciudadanía.

4. Referencias

ALFONSIN, B. de M.; CHALA, B. G. The Right to the City as a Guaranteeing Normative Ground of Digital Inclusion in the Brazilian Urban Space. **Revista De Direito Da Cidade-City Law**, Rio De Janeiro Rj, v. 12, n. 4, p. 225–246, 2020.

ANNAN, K.; NACIONES UNIDAS. **Nosotros los Pueblos. La función de las Naciones Unidad en el siglo XXI**. Organismo Internacional. 2000. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/full.htm>. Acesso em: 10 maio. 2014.

BINIMELIS, H. Gobierno electrónico como tecnología de inclusión social. Reflexiones desde el Trabajo Social. **Revista Katálysis**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 448–457, 2017.

BIZBERGE, A.; SEGURA, M. S. Digital rights during COVID-19 pandemic in Argentina, Brazil and Mexico. **Revista De Comunicacion-Peru**, Piura, v. 19, n. 2, p. 61–85, 2020.

BOENINGER KAUSEL, E. **Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006**. Santiago, Chile: Uqbar, 2007.

CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO. **Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública**, Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, 2009. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

DAMASCENO, C. S. Multiliteracies for Combating Information Disorder and Fostering Civic Dialogue. **Social Media + Society**, London, v. 7, n. 1, p. 2056305120984444, 2021.

DAVIS, A. Digital Citizenship in Ontario Education: A Concept Analysis. **In Education**, Regina, v. 26, n. 1, p. 46–62, 2020.

DEGERMAN, D.; FLINDERS, M.; JOHNSON, M. T. In defence of fear: COVID-19, crises and democracy. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Abingdon, 2020.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **E-Government Survey 2018. Gearing e-government to support transformation towards sustainable and resilient societies**. 1. ed. New York, N.Y: United Nations Publications, 2018. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Spanish.pdf>

ENGLER, S.; BRUNNER, P.; LOVIAT, R.; ABOU-CHADI, T.; LEEMANN, L.; GLASER, A.; KUBLER, D. Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. **West European Politics**, Abingdon, 2021.

FEENBERG, A. Democratizing Technology: Interests, Codes, Rights. **The Journal of Ethics**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 177–195, 2001.

FEENBERG, A. **Transformar la tecnología: una nueva visita a la teoría crítica**. 1. ed ed. Bernal: Univ. Nacional de Quilmes, 2012.

FOA, R. S.; KLASSEN, A.; SLADE, M.; RAND, A.; COLLINS, R. **Global Satisfaction with Democracy 2020**, Cambridge: Centre for the Future of Democracy, 2020. Disponible en: <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020_nYqqWi0.pdf>

FOLADORI, G.; TOMMASINO, H. A solução técnica para os problemas ambientais. **Revista Katálysis**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 79–83, 2012.

FREI TOLEDO, R. La cultura y el poder en las redes electrónicas. **Enlace**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 29–41, 2007.

GÓMEZ CRUZ, E. **Las Metáforas de Internet**. España: Editorial UOC, 2013. Disponible en: <https://library.biblioboard.com/content/de248726-b401-4691-b20f-3a680d793070>. Acesso em: 13 out. 2021.

GRAHAM, G. **Internet: Una indagación filosófica**. Edición: edición ed. Madrid: Cátedra, 2001.

HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 243–265, 2007.

HENMAN, P. Reconfiguring Power, Citizenship, Society. In: **Governing Electronically**. [s.l.] : Palgrave Macmillan UK, 2010. p. 209–240.

KESHET, Y. Fear of panoptic surveillance: using digital technology to control the COVID-19 epidemic. **Israel Journal of Health Policy Research**, London, v. 9, n. 1, p. 67, 2020.

KING, K. Education, digital literacy and democracy: the case of Britain's proposed "exit' from the European Union (Brexit). **Asia Pacific Education Review**, Dordrecht, v. 20, n. 2, p. 285–294, 2019.

MONREAL GUERRERO, I. M.; PAREJO, J.-L.; CORTON DE LAS HERAS, M. de la O. Media literacy and the culture of participation: challenges for the digital citizen in the Information Society. **Edmetic**, Cordoba, v. 6, n. 2, p. 149–167, 2017.

NADERER, B.; HEISS, R.; MATTHES, J. The skilled and the interested: How personal curation skills increase or decrease exposure to political information on social media. **Journal of Information Technology & Politics**, Abingdon, v. 17, n. 4, p. 452–460, 2020.

NGAN, O. M. Y.; KELMENSON, A. M. Using Big Data Tools to Analyze Digital Footprint in the COVID-19 Pandemic: Some Public Health Ethics Considerations. **Asia Pacific Journal of Public Health**, [s. l.], v. 33, n. 1, p. 129–130, 2021.

O'CONNOR, H.; HOPKINS, W. J.; JOHNSTON, D. For the greater good? Data and disasters in a post-COVID world. **Journal of the Royal Society of New Zealand**, Abingdon, 2021.

ROCCATO, M.; RUSSO, S.; COLLOCA, P.; CAVAZZA, N. The Lasting Effects of the COVID-19 Pandemic on Support for Anti-Democratic Political Systems: A Six-Month Longitudinal Study. **Social Science Quarterly**, Hoboken, 2021.

SANCINO, A.; GARAVAGLIA, C.; SICILIA, M.; BRAGA, A. New development: Covid-19 and its publics-implications for strategic management and democracy. **Public Money & Management**, Abingdon, 2020.

SANDERS, C. K.; SCANLON, E. The Digital Divide Is a Human Rights Issue: Advancing Social Inclusion Through Social Work Advocacy. **Journal of Human Rights and Social Work**, Cham, 2021.

THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **The Open Government Partnership**. [s.d.]. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em: 13 out. 2021.

VENKATASUBRAMANIAN, A. The Human Rights Challenges of Digital COVID-19 Surveillance. **Health and Human Rights**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 79–84, 2020.

VIANNA, L.; MENDONÇA, M. T. C. El debate público envenenado y los límites de la regulación estatal: por una alfabetización digital ante el problema de las fake news. **Universitas**, [s. l.], n. 34, p. 19–40, 2021.

WEBER, M. **La ética protestante y el espíritu del capitalismo**. 1a ed. reimp. 2006 ed. Madrid: Alianza, 2001.

ZUBOFF, S. Surveillance Capitalism and the Challenge of Collective Action. **New Labor Forum**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 10–29, 2019.

ZUBOFF, S. **La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder**. [s.l: s.n.]. Versión Kindle.

CONFIGURAÇÕES DO NEOLIBERALISMO: DESAFIOS NO CONTEXTO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

Claudia Veronese [1]
Mónica de la Fare [2]

1 INTRODUÇÃO

Estamos diante de um novo capítulo sobre o tema das Migrações Internacionais no país. Nos últimos anos, o Brasil tem sido local de destino de milhões de famílias de diferentes nacionalidades, em especial as venezuelanas. O estudo perpassa a experiência profissional no trabalho com famílias migrantes venezuelanas solicitaram refúgio e apresenta avanços de um projeto de tese de doutorado em andamento sobre o tema, iniciado em 2021 no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). A Lei de Migração n.º 13.445/2017, sancionada em maio de 2017, é uma política social que garante os direitos e respostas adequadas para melhor acolher e integrar esse público, diante da grave crise humanitária que originou o deslocamento forçado de inúmeras famílias. Entretanto, a hegemonia neoliberal e a mundialização do capital provocam o ajuste estrutural, que alterou a relação entre o Estado e a sociedade civil. O Estado assumiu um papel cada vez mais interventor, tanto no âmbito privado quanto no público, sob a ótica da racionalidade conservadora que impacta todas as esferas da sociedade, principalmente no campo dos direitos sociais.

2 A HEGEMONIA NEOLIBERAL E A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

No Brasil, a doutrina neoliberal ocupa espaço na política nacional, em contraponto à fragilidade dos planos econômicos anteriores, na tentativa de equilibrar a economia. Essa realidade reconfigurou a estrutura de classes e agravou as desigualdades dentro do país.

[1]Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: claudiaveronese1973@gmail.com.
[2] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: monica.fare@pucrs.br

Através do Consenso de Washington[3], foi imposta uma rigorosa disciplina fiscal, de privatização, de redução dos gastos públicos, de reformas, de liberalização comercial, de desregulação da economia e de flexibilização das relações trabalhistas, ou seja, medidas destinadas à mundialização do capital financeiro (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011; IAMAMOTO, 2008, 2012). Consequentemente, organizou-se uma ampla reforma do estado, um estado mínimo para o social e máximo para o capital (NETO e BRAZ, 2006). Por outro lado, um acréscimo de demandas represadas oriundas do aprofundamento da questão social. Fraturas ficaram em evidência, no período da ditadura militar, demonstrando o esgotamento do milagre brasileiro[4], que os frutos do processo de urbanização, a industrialização, não seriam redistribuídos aos trabalhadores. As autoras Behring e Boschetti (2011, p.139) evidenciam um endividamento e o empobrecimento generalizado, tais como a "crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento de demandas na contraposição aos direitos, desemprego, agudização da informalidade da economia, favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas". Em contraponto e como forma de resistência, a classe trabalhadora e os movimentos sociais colocaram em marcha um processo de efervescência política, que possibilitou aos sindicatos crescer e se organizar, de forma significativa, em prol da luta por direitos sociais e bandeiras emancipatórias, em defesa da democracia, culminando na Constituição Federal de 1988. A constituinte fortaleceu um processo de mobilizações e contramobilizações, o antagonismo da luta de classes, cada qual com seus interesses, que perpassa a hegemonia neoliberal. Por hegemonia, Gramsci (2002, p.244) entende que "na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)".

O Estado abrange a sociedade política e a sociedade civil e mantém a hegemonia de uma classe sobre a outra. Para o autor, a disseminação de ideias de uma determinada classe estabelece um consenso social sobre a sociedade civil, capaz de dar suporte à dominação de determinada classe. "As ideias não se sustentam sozinhas, as ideias sobre sociedade, sua forma de se organizar, a relação do indivíduo com a sociedade, a sociedade

3 Série de reuniões entre economistas do FMI, do Bird e do Tesouro Americano, realizadas durante o início dos anos 1990 em Washington D.C, durante as quais estabeleceu-se recomendações aos países em desenvolvimento como forma de solucionar a crise fiscal dos anos 1980 (SANDRONI, 2010, p.179).

4 Milagre econômico brasileiro' foi a época de crescimento econômico elevado durante a ditadura militar brasileira, entre 1969 e 1973, também conhecida como "anos de chumbo". Nesse período, a taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% em 1968 para 14% em 1973, e a inflação passou de 19,46%, em 1968, para 15,6%, em 1973.

com o Estado e do indivíduo com o Estado" (PAULANI, 2010, p.35). A relação hegemônica neoliberal é muito evidente. É coercitiva, manipuladora, não para os indivíduos, mas para a manutenção do capital estrangeiro. A hegemonia neoliberal imbricada na luta de classes é sempre uma correlação de forças antagônicas e desiguais.

Nessa direção, Dardot e Laval (2016) consideram que a hegemonia neoliberal transforma o papel do Estado, cada vez mais interventor tanto na esfera privada quanto na pública, na gestão de pessoas para além do âmbito do mercado. Os autores relacionam que essa forma de administrar constrói um comportamento econômico nas relações sociais dos indivíduos, das quais o fator competitivo é o capital humano. Molda ideias, comportamentos, a subjetividade dos trabalhadores cada vez mais concorrentes entre si, um trabalhador "empresa de si mesmo" e o fortalecimento da "subjetividade contábil". A concorrência e o individualismo presentes transformam a exploração do trabalhador para autoexploração, que afeta todos os extratos da sociedade e permeia todas as relações sociais.

Essa forma de gestão do Estado neoliberal também dá respostas mais concretas diante da instabilidade social e econômica no desenvolvimento do capital.

> As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.51).

De acordo com as autoras citadas, a implementação das políticas sociais viabiliza o atendimento das expressões da questão social, no intuito de dar respostas às problemáticas sociais vivenciadas pelos sujeitos. Entretanto, quando os países não garantem esse atendimento, ocorre uma grave crise humanitária e violações de direitos humanos. Há uma tendência à mobilização política, por parte dos trabalhadores, e ao deslocamento forçado para outros países, em busca de alternativas de sobrevivência. Para Cunha (1998, p.498), este movimento está atrelado:

> A pobreza e a incapacidade de ganhar ou produzir suficientemente para a própria subsistência ou da família são as principais razões por trás do movimento de pessoas de um Estado para outro em busca de trabalho. O fenômeno migratório não é um produto deste século, mulheres e homens abandonaram suas terras de origem, buscando trabalho em outros lugares, desde o aparecimento do sistema de trabalho remunerado. Atualmente, tal fenômeno engloba milhões de pessoas e podemos dizer, sem dúvida, que não há continente, nem região do mundo que não tenha seu contingente de trabalhadores migrantes.

Como refere o autor, as migrações internacionais provocadas pelo empobrecimento têm sido constantes no século XX. Entretanto, no século XXI, em todas as regiões, os deslocamentos intensificam-se com o aprofundamento do capitalismo. O estudo de Ianni (1996) também evidencia que o fator principal das migrações está associado às alterações nas condições de vida em decorrência dos processos de globalização. É possível perceber os fluxos de pessoas que transitam de um país para outro como meio de garantir sua sobrevivência. A migração forçada deslocou o contingente populacional de várias nacionalidades e tem o Brasil como país de destino. O relatório elaborado pelo Observatório das Migrações (OBMIGRA), em 2019, evidenciou que, entre os anos de 2016 e 2019, houve um aumento nas solicitações de refúgio no Brasil, em detrimento da crise humanitária nos países de origem, que motivou o deslocamento.

2.1. LEI DE MIGRAÇÃO E O DESLOCAMENTO FORÇADO DE FAMÍLIAS VENEZUELANAS: POLÍTICAS DE RESISTÊNCIAS

No contexto dos Direitos Humanos, o Brasil se destaca dentre os demais países da América Latina pois, além de ser signatário das convenções de 1951 e protocolos internacionais de 1967, que são fundamentos de proteção aos refugiados, também foi o primeiro país na América Latina a elaborar sua própria Lei (n.º 9.474 de 1997), que cria o órgão nacional pelas medidas de proteção aos que buscam refúgio dentro das fronteiras nacionais, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) (GEORK et al., 2017; Dias, 2016). A responsabilidade de dignidade humana está relacionada com a Constituição Federal de 1988, Art. V: “Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

No conjunto das políticas adotadas, a Lei de Migração (n.º 13.445/2017) substitui o Estatuto do Estrangeiro, sancionado no período da ditadura militar no Brasil, que tinha como centralidade ações nos moldes do autoritarismo e de desconfiança a cada imigrante ou refugiado que atravessava a fronteira do Brasil. Desta forma, a Lei de Migração vigente tem outra perspectiva de política de inclusão, que assegura o imigrante ou refugiado como um sujeito de direitos. A lei garante condições de igualdade e amplia o acesso aos serviços públicos de saúde e assistência social, além do direito à educação, ao trabalho, à moradia, aos serviços bancários e à seguridade social. Concomitante a isso, a

Lei de Refúgio (Lei 9.474/1997) adota um conceito ampliado no que se refere às pessoas que buscam segurança diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

O fenômeno migratório internacional enquanto objeto de análise também foi destacado na pesquisa da coordenação-geral do CONARE. Entre as solicitações de refúgio no Brasil de 2011 a 2019, a nacionalidade venezuelana apresenta ênfase. O estudo demonstrou que, nos anos de 2018 e 2019, os solicitantes de refúgio dessa nacionalidade tiveram maior evidência. Além disso, em 2019, por exemplo, foram 53.713 solicitações, o que equivale a 65,0% do total de solicitações recebidas por esta nacionalidade em comparação a outras.

Desse modo, a migração venezuelana no contexto brasileiro é fruto de expressão da questão social e está relacionada à grave crise humanitária e à violação dos direitos humanos, orquestradas pela hegemonia neoliberal e mundialização do capital. Para complementar os dados citados, o Alto Comissionado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)[5] aponta que, no ano de 2017, 253,495 milhões de venezuelanos deslocaram-se forçadamente para o Brasil, pelo Norte do país. Estima-se que esse quantitativo tenha um acréscimo, principalmente com a Lei de Migração e a organização da política migratória de interiorização nos Estados. É importante destacar que essa lei assegura os direitos, é uma resposta adequada e um compromisso efetivo de execução da Política Nacional de Integração Migratória a Refugiados e Apátridas – na contramão de outros países que, no mesmo período, fecharam as fronteiras em detrimento da segurança nacional ao ataque de terroristas estrangeiros, como foi o caso dos Estados Unidos.

Em setembro de 2019, a Organização das Nações Unidas (ONU), através das agências ACNUR e OIM, e a sociedade civil lançam a plataforma digital R4v.info com o intuito de apresentar dados e informações atualizadas sobre o processo de interiorização de venezuelanos no Brasil, devido ao grande contingente migratório. Os estados com maior número de interiorizações até agosto 2021 são: Paraná, com 9.773 mil, seguido por São Paulo, com 8.704 mil, Santa Catarina, 8.275 mil, e Rio Grande Sul, 8.234 mil. Os dados revelam que a região Sul é a que mais concentra o fluxo migratório de venezuelanos.

5 O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1950 e busca soluções permanentes para o problema dos refugiados.

A partir dessa realidade, podemos considerar algumas reflexões: tais regiões do Brasil apresentam um potencial econômico, com um polo industrial mais sólido, capaz de absorver mão de obra no mercado laboral. Por outro lado, são regiões de fronteira com outros países da América Latina, como Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai, que podem ser atrativas pela proximidade linguística e intercultural das famílias venezuelanas. Assim, a entrada no Brasil pode ser estratégica, facilitando a mobilidade interna e ou externa dessas famílias, principalmente após a Lei de Migração e a Política Migratória de interiorização. Independentemente dos motivos e razões para o fluxo migratório estar concentrado na região sul, há responsabilidade de efetivação da política migratória que assegure os direitos de proteção das famílias nos municípios que se encontram.

2.2 NEOLIBERALISMO, ESTADO E CONSERVADORISMO: DESAFIOS PARA POLÍTICA MIGRATÓRIA

Atualmente, a Política de Migração está vinculada ao Ministério da Justiça e de Segurança Pública, sendo a Secretaria de Defesa que executa o programa intitulado Operação Acolhida. Ele está sob responsabilidade dos militares na gestão, em parceria com outros atores vinculados à sociedade civil e à ONU, como ACNUR e a Organização Internacional de Migração (OIM).

Observa-se que a intervenção por parte do Estado Brasileiro no atendimento às expressões da questão social mantém-se na ótica da "ordem", do "controle" e da "segurança pública" para a execução da política migratória. O aparato militar e de segurança nacional no "acolhimento humanitário" e na logística do programa brasileiro permite a análise crítica. Autores como Iamamoto (2004), Cerqueira Filho (1982) e Ianni (1996) sinalizam que a questão social no Brasil continua sendo tratada pelas elites e governantes como "caso de polícia", sob o autoritarismo e a repressão.

Para complementar a reflexão, a obra de Wendy Brown (2019) enfatiza que o neoliberalismo se apresenta como um programa político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais e o mercado, negando a própria ideia do social, restringindo radicalmente o alcance do poder político-democrático e expandindo o alcance da moralidade tradicional. A autora também destaca que existem duas racionalidades políticas distintas, mas unidas para produzir forças de desdemocratização, dando lugar a uma figura de Estado abertamente parcial, não tendo a igualdade como um valor e que,

de um lado, defende determinadas concepções morais e religiosas e, de outro, vê as políticas sociais como um erro. Dessa forma, o neoliberalismo produz as ruínas sociais.

Os desdobramentos do neoliberalismo configuram uma nova relação entre Estado e mercado. Nas últimas décadas, um conjunto de alterações e reformas no papel do Estado impactou a redução da sua atuação, na mesma proporção em que ocorreu um crescimento do Terceiro Setor, mais especificamente das Organizações Não Governamentais (ONGs). Essas instituições têm se destacado na execução de políticas sociais, bem como no atendimento às famílias vezuelanas em situação de refúgio.

O Brasil, como ja citado, é signatário da convenção de 1951 e assim, concomitante com a ACNUR, assumem princípios e funções em proteger os refugiados em todo território nacional. Nessa relação, a ACNUR intervém financeiramente e na logística de interiorização do fluxo migratório em parceria com algumas ONGs em diferentes Estados. A integração local é muito complexa e envolve uma série de atores, setores e serviços, que dialogam simultaneamente e atuam coletivamente no atendimento das demandas coletivas e individuais desse público.

A partir da experiência profissional com famílias venezuelanas, foi possível constatar inúmeras lacunas na gestão da política migratória. Em primeiro lugar, não há um planejamento adequado para a interiorização nos municípios. Constata-se uma desarticulação entre os governos federal, estadual e municipal. Para complementar com esta informação, em 2021 os municípios de Porto Alegre/RS e Florianópolis/SC abriram o Centro de Referência ao Imigrante, e logo encerraram os atendimentos alegando ausência financeira para manutenção das despesas com recursos humanos e materiais. Observou-se que esse é um público invisível para o poder público, consequentemente potencializa a segregação e o empobrecimento das famílias.

Recentemente, em setembro do mesmo ano, foi aprovada a Comissão Mista Permanente, no Senado Federal, com o objetivo de fiscalizar e monitorar os movimentos migratórios nas fronteiras do Brasil e os direitos dos refugiados e organizar um conjunto de ações em nível nacional para a Municipalização da Política Migratória.

Desta forma, a política está fragmentada e não acompanhou a Lei de Migração, de 2017. A socialização e o acolhimento poderiam ter sido mais humanizados, fortalecendo as relações interculturais e linguísticas no território de acolhida (ZAMBRANO, 2018), rompendo barreiras e preconceitos de gênero, raça, classe ou etnia. Além da necessidade de uma maior integração local e da garantia de proteção social, a partir de um arranjo

integrado de políticas sociais e ações complementares de responsabilização do Estado, conforme citado na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a atuação necessita ser articulada em rede. A intersetorialidade é "um instrumento de otimização de saberes, competências e relações, em prol de um objetivo comum; é prática social compartilhada" (PEREIRA, 2014, p.23). Além disso, ela implica o reconhecimento dos direitos e deveres de refugiados e imigrantes, bem como a garantia de acesso aos serviços e ao mercado de trabalho, como evidencia a ACNUR. Infelizmente, a realidade é outra. As políticas sociais, como educação, saúde e assistência social, moradia e emprego mostram-se setorizadas, desarticuladas e fragmentadas (BEHRING e BOSCHETTI, 2011), numa gestão centralizadora e hierarquizada, sendo um produto de manutenção capitalista (YAZBEK, 2014; 2020).

Os atravessamentos do neoliberalismo e sua relação com o Estado apresentam outros desafios. Geork (2017) e Gomes (2017) destacam a responsabilização das ONGs na oferta de políticas sociais, apresenta imensos desafios. Com projetos temporários, de caráter eventual, restrições de direitos sociais aos trabalhadores, precarização e contradições do mundo do trabalho. Essa realidade tem evidenciado o cotidiano e, sobretudo, a resistência de diferentes profissionais e a defesa na garantia de direitos sociais.

Nos últimos anos, um avanço radical do neoliberalismo, com a introdução de leis, medidas e novas reformas, como, por exemplo, a Emenda Constitucional n. 95, de 2016, que sinaliza um controle das despesas públicas por vinte anos por parte do governo, que afeta diretamente as políticas públicas. Com isso, efetiva-se o enxugamento da máquina pública, através das privatizações de setores estatais, para redução de gastos, com a ilusão de um estado enxuto e eficiente.

A reforma previdenciária e trabalhista consolida a perda dos direitos sociais através de novas flexibilizações contratuais, como intermitente, autônomo, microempreendedor Individual (MEI), precariza e intensifica a superexploração do trabalhador. Sob novo tipo de reprodução capitalista, exalta-se o empreendedorismo como solução para a falta de emprego (PESSOA, 2020). Há também a Proposta de Emenda Constitucional n.º 32 em curso, que, se aprovada, comprometerá os servidores públicos, a instabilidade e a diminuição de novos concursos públicos.

Nesse universo adverso, as famílias venezuelanas se inserem no território brasileiro, trazendo na bagagem a esperança de um recomeço. Como afirma Ianni (1996, p.112), "a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as

desigualdades". É emergente a análise da interiorização e da mobilidade, bem como a necessidade de repensar soluções duráveis para o deslocamento, enquanto soluções transformadoras. A responsabilidade de garantir a migração, um acolhimento mais humanizado e, assim, a integração local de imigrantes e refugiados é da ACNUR, mas isso é um debate que necessita perpassar todos os espaços da sociedade.

3 CONCLUSÃO

As alterações no padrão de acumulação capitalista, sob a hegemonia do capital financeiro, a partir do século XXI, pressionam um maior contingente de pessoas que se deslocam de um lugar para outro. A migração internacional de venezuelanos no contexto brasileiro é fruto de expressão da questão social e está relacionada à grave crise humanitária e à violação dos direitos humanos, orquestrada pela hegemonia neoliberal e a mundialização do capital.

O estudo evidencia os desafios da execução da Lei de Migração de 2017 sob a hegemonia neoliberal e a ótica da racionalidade conservadora, reacionária, antidemocrática e de ataque aos direitos sociais. Por outro lado, diferentes atores e setores na defesa de Dignidade Humana.

REFERÊNCIAS

ACNUR BRASIL. **ACNUR:** Protegendo refugiados no Brasil e no mundo, 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA->. Acesso em: 23 out. 2020.

ANTUNES, Ricardo. **O Caracol e sua Concha**. São Paulo: Boitempo, 2005.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e história. 9ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social no Brasil:** conquistas e limitações à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

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

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL nº 95 Dezembro de 2016**. Disponível>:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso 28 de Setembro de 2021.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo. Editora Politéia, 2019.

CAVALCANTI, L; Oliveira, T.; Macedo, M. **Imigração e Refúgio no Brasil.** Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CERQUEIRA FILHO, G. **Ideologia do favor e ignorância simbólica da lei**. Rio de Janeiro: Imprensa do Estado do Rio de Janeiro, 1993.

CUNHA, Guilherme da. **Migrantes e refugiados:** marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI. In PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (organização). Direitos Humanos no Século XXI. Rio de Janeiro: IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, p. 495-518.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 402 p, 2016.

GOERCK, C.; GAVIRAGHI, F. J.; MANJABOSCO, A. M.; POSSER, C. M.; BIESDORF, Carla J.; LUZ, Liliane C. **Refugiados e políticas sociais:** dilemas e realidades no século XXI.

GRAMSCI. A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996a.

IAMAMOTO, M. V. **A questão social no capitalismo**. Revista Temporalis. Brasília, n.º 03, jan./jun. 2001.

_____. M. V. Divisão do trabalho e serviço social. In: IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social:** ensaios críticos. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **O Serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo, 2012.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. O capitalismo contemporâneo. In: NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política uma introdução crítica**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MONTANO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social.** 2011.

PACCOLA, M. A. **A construção da Hegemonia no Brasil**. Revista Sinais, dn. 19 Jan/Jun, 2016, Vitória.

PAULANI, L. M. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

PESSOA, F. **Em tempos de pandemia:** propostas para defesa da vida e de direitos sociais. In: MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel (ORGS.). Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

PLATAFORMA REGIONAL PARA COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL, Setembro de 2019**:** Disponível em https://www.r4v.info/pt/brazil. Acesso em 28 de setembro de 2021.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Os fundamentos do Serviço Social e o enfrentamento ao conservadorismo. **Revista Libertas.** Juiz de Fora, v. 20, n.2, p. 293-306, jul. / dez. 2020.

_____. A dimensão política do trabalho do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n.º 120, p. 677-693, out./dez. 2014.

ZAMBRANO, Cora Elena Gonzalo. Reflexões sobre língua e interculturalidade em uma escola da fronteira Brasil/Venezuela. **Revista Leia Escola**. Campina Grande, v. 18, n.º 3, 2018.

A IMPORTÂNCIA DA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

Suzan Cardoso Balsamo[1]
Vini Rabassa da Silva[2]

1. Introdução

O presente trabalho parte da constatação de que nem todas as políticas públicas para mulheres contemplam a perspectiva de gênero e que inclusive a falta desta perspectiva pode ocasionar, que o acesso a determinadas políticas contribua para reforçar a desigualdade de gênero. Isso é o que ocorre, por exemplo, quando o acesso à determinada política implica no reforço de responsabilidades para as mulheres em troca do aumento "de renda" para a família. Desta forma, é reiterada a função de cuidadora para a mulher, que a exercerá por meio do desempenho de funções consideradas como inatas ao sexo feminino, devido as suas características genéticas de sensibilidade, fragilidade, ternura e habilidades maternais.

Assim, políticas públicas focadas exclusivamente na questão econômica são insuficientes para a ruptura com a desigualdade de gênero. Porém, entende-se que esta questão ainda requer uma melhor compreensão, devido a distorções no emprego da própria categoria gênero. O conceito de gênero tem se fortalecido e destacado, enquanto instrumento de fomento e de análise das condições das mulheres. Mas, ele não deve ser utilizado apenas como sinônimo de mulher, também deve ser usado para distinguir e descrever as categorias relacionais de mulher-feminino e de homem-masculino, examinar as relações de desigualdades e de poder estabelecidas entre ambos, e para identificar as relações desiguais intergênero presentes, sobretudo, entre as mulheres, devido à condição socioeconômica, racial, geracional, étnica, religiosa, regional entre outras. (SPM, 2012).

É com esta concepção de gênero, como algo associado à relação entre pessoas a partir da sua autoidentidade e subjetividade, que entendemos a perspectiva de gênero nas políticas públicas. Portanto, as políticas públicas para mulheres na perspectiva de gênero são políticas voltadas às questões de gênero, com o objetivo de contribuir no

[1] Mestranda em Política Social e Direitos Humanos, UCPel, e-mail: suzancardosobalsamo@gmail.com
[2] Doutora em Serviço Social. Profa. do Curso de Serviço Social e do PPG em Política Social e Direitos Humanos da UCPEL. vini.silva@ucpel.edu.br

empoderamento das mulheres, como meio para a eliminação da desigualdade de poder entre mulheres e homens.

Desta forma, através de pesquisa bibliográfica, este trabalho se propõe a destacar a importância da perspectiva de gênero estar presente na elaboração e implementação das políticas públicas para as mulheres, ressaltando a sua contribuição para superar as desigualdades existentes na sociedade brasileira, as quais são decorrentes de um sistema patriarcal, que produz o machismo estrutural. Para isso, inicialmente será abordada a relação existente entre políticas públicas e gênero, trazendo alguns conceitos e discorrendo de forma geral sobre como ocorreu a inserção do gênero nas políticas públicas, destacando a contribuição do movimento feminista ao longo do tempo. E, a seguir, será feita uma análise sobre a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas para mulheres[3], no Brasil, evidenciando a sua grande ausência, apesar das conquistas obtidas, requerendo a ampliação desse debate na agenda pública, principalmente por parte de movimentos feministas, para buscar de forma mais objetiva e incisiva a superação da desigualdade de gênero na sociedade brasileira.

2. Políticas públicas e o conceito de gênero

Para se analisar políticas públicas na perspectiva de gênero, primeiro é preciso compreender a política pública em si. Neste sentido, a autora Marta Farah (2004) afirma que a política pública pode ser compreendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses.

A autora Novellino contribui neste debate, definindo a política pública e seus propósitos:

> Políticas públicas são declarações de princípios subjacentes às ações governamentais. Elas podem se expressar como ações dos governos municipais, estaduais ou nacionais tais como legislação, resoluções, programas, regulamentações, apropriações, e decisões administrativas e judiciárias.
> Elas têm como propósito ser soluções para questões públicas (NOVELLINO,2004, p. 10).

Nos países como o Brasil, a função das políticas públicas deveria ser de provimento ao menos das necessidades mais básicas de seus cidadãos. Essas

[3] Destaca-se que este enfoque sobre a necessidade de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas para mulheres, não exclui a luta pela transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas.

necessidades básicas tangem à saúde, trabalho, educação e direitos humanos (Ibdem,2004).

Resgatando a história brasileira, as políticas públicas com a inclusão da questão de gênero na agenda pública começam nos anos 70. Nesta época, havia uma expressiva presença de mulheres nos movimentos sociais urbanos, que se constituíam enquanto sujeito coletivo, a fim de trazer temas que eram confinados à esfera privada para o debate público. Em especial, o movimento feminista contribuiu dando visibilidade ao tema da desigualdade de gênero e a necessidade de sua superação em um regime democrático.

A autora Potyara Pereira (2006) contribui nesse debate, afirmando que houve mudanças no âmbito familiar, refletidas por aumento das separações conjugais e acréscimo de famílias cujo sustento é provido por mulheres, as quais passam a ser o segmento social mais exposto à pobreza e, consequentemente, mais dependente do auxílio do Estado de Bem-Estar. Esse processo ganhou visibilidade dando destaque ao termo feminização da pobreza:

> Isso foi tão visível que o termo "feminização da pobreza" ganhou lugar de destaque no discurso teórico e político, pois muitas dessas mulheres, agora chefiando o lar, não conseguiam ganhar o suficiente para sustentar a si e aos seus dependentes, por falta de efetiva inserção no mercado de trabalho e de proteção pública devida. Instituiu-se, então, o paradoxo suscitador de suas contestações: o segmento social que mais precisava da proteção do Estado e, por isso, o apoiava, era por ele negligenciado. (PEREIRA, 2006, p. 17)

Outro aspecto apresentado pela autora, diz respeito à constatação de que a maioria das mulheres que chefiam as famílias passam a se responsabilizar pelos filhos, enfermos e idosos (atribuição ainda destinada à mulher), dificultando a sua autonomia e facilitando o empobrecimento, o qual é agravado na sua velhice visto que muitas formas de provisão social, como a aposentadoria, dependem de contribuições de longo prazo advindas do trabalho assalariado formal, que ela foi impedida de exercer por ter que atender as demandas do núcleo familiar.

A partir dessas dificuldades, em 1970, as feministas passaram a criticar o sistema de bem-estar capitalista, que expressa a opressão patriarcal e a exploração capitalista. Assim, as reflexões teóricas feministas concluem que o Estado de Bem-Estar burguês não é de bem-estar e nem redistribui riquezas entre as classes sociais. Ao contrário, deixa avultadas parcelas da população sem proteção adequada, retirando dos próprios trabalhadores os meios para atender as demandas e necessidades desta classe. De fato, esse Estado se trata de relevante instrumento de controle burguês sobre a classe

trabalhadora, que atende aos interesses do capital, utilizado para compelir os cidadãos a trabalhar e para determinar padrões de moralidade e decência que favorecem a reprodução capitalista, no âmbito da família. (PEREIRA, 2006)

O Estado de Bem-Estar passa a ser visto pelo movimento feminista como uma ampla área de confronto de interesses de classes sociais e de gênero. Mesmo assim, devido à exiguidade de alternativas para superar a situação de dependência, as mulheres não recomendam a extinção do Estado de Bem-Estar, nem sua redução, e sim a sua democratização. Então, entre depender da dominação do homem ou do Estado, ou ser explorada pelo mercado de trabalho, as mulheres preferiam as duas últimas formas de dominação, porque contra o Estado e o mercado ainda se pode lutar coletivamente e reivindicar suas demandas. (PEREIRA, 2006)

A luta por uma nova Constituição teve a participação das mulheres que apresentaram ao Congresso Constituinte propostas para a nova Constituição contidas na Carta das Mulheres Brasileiras. (FARAH, 2004) E, como resultado de toda essa mobilização social no país, tendo como substrato os ideais de liberdade e igualdade, sob a grande bandeira de luta pela democratização do país, nos anos 80, foram implementadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero.

Porém, pouco tempo após a aprovação da nova Constituição Federal de 1988, o avanço democrático, pautado na Carta Magna, é abalado diante do contexto de globalização e reestruturação produtiva, com a opção do país por uma reforma do Estado a fim de atender aos interesses do grande capital, o que influi na agenda que emerge desse processo e passa a se integrar à agenda democrática de 80, voltada à eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal. Essa agenda se estrutura ao redor dos seguintes eixos:

> a) descentralização, vista como uma estratégia de democratização, mas também como forma de garantir o uso mais eficiente de recursos públicos; b) estabelecimento de prioridades de ação (focalização ou seletividade), devido às urgentes demandas associadas à crise e ao processo de ajuste; c) novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, incluindo a democratização dos processos decisórios mas também a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços públicos; e d) novas formas de gestão das políticas públicas e instituições governamentais, de forma a garantir maior eficiência e efetividade à ação estatal. (FARAH, 2004, p.52)

Essa nova agenda passa a ser marcada por uma tensão permanente e disputa entre o vetor eficiência e o vetor democratização dos processos de decisão e do acesso aos serviços públicos. De um lado os movimentos populares, partidos à esquerda e governos progressistas defendem a democratização das decisões e a inclusão social, e de outro os

partidos e governo de corte liberal-conservador e organizações da sociedade civil associadas às elites empresariais, privilegiam a orientação para a eficiência e corte de gastos na área social, gerando a privatização, focalização e modernização gerencial como prioridades. (FARAH, 2004)

Este contexto influi, consequentemente, nas lutas das mulheres por políticas públicas, pois se por um lado fortalece a sua participação em organismos democráticos, como os conselhos de direitos, por outro lado entrava a busca de políticas promotoras de igualdade, uma vez que conforme analisa Martins (2018), a discussão a respeito de gênero e políticas públicas não se dissocia da discussão sobre o Estado e, mais estritamente, sobre o Estado de bem-estar[4] social e os direitos sociais que se evidenciam nesse tipo de Estado:

> Pressupõe-se a existência de um Estado de bem-estar quando existem políticas para garantia de direitos básicos dos cidadãos. Todavia, o Estado de bem-estar social não está relacionado somente à proteção social, como ressalta Esping-Andersen (1991), o *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de garantia de direitos sociais, mas compreende uma relação entre o Estado e os papéis da família e do mercado. Portanto, é nessa relação que a dimensão de gênero é debatida pelas teóricas feministas que abordam o Estado. (MARTINS, 2018, p. 1127)

Assim, quando o conceito de gênero é utilizado como referência para a análise, está associado à construção social e histórica do feminino e do masculino e as relações sociais entre os mesmos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria que distribui de forma desigual o poder entre os sexos. Isto se torna evidente com a reiterada ausência das mulheres no exercício do poder, seja no setor público como no privado, e nas esferas de representação política, onde as decisões de caráter coletivo que interferem na dinâmica social são tomadas. Estas decisões ratificam os padrões históricos que determinam os papéis entre os sexos e colocam a mulher em desvantagem (FARAH, 2004, MACEDO, 2008, MELO, 2005).

3. Políticas públicas na perspectiva de gênero

As políticas públicas, no Brasil, quando são feitas e destinadas às mulheres, geralmente não compreendem a perspectiva de gênero. É importante considerar que políticas públicas de gênero não se resumem a políticas públicas para as mulheres, ou

[4] Cabe destacar que como afirma Gomes (2006), na história brasileira, não se constituiu um sistema de seguridade social como o *welfare state*, apenas foram implementadas apenas algumas políticas de bem-estar social.

para os homens. Políticas de gênero são políticas públicas que contemplam as questões de gênero, isto é, levam em consideração a forma de relação entre os gêneros. Portanto, quando dirigidas às mulheres elas terão em vista contribuir para o seu empoderamento como meio para a eliminação da desigualdade de poder entre mulheres e homens, tendo em vista romper com a tradicional divisão sexual do trabalho, que produz a desigualdade de gênero e com toda e qualquer dominação de um gênero sobre o outro.

Portanto, as políticas públicas para as mulheres se diferenciam das de gênero, quando são centradas apenas no feminino como parte da reprodução social, o que implica em não priorizar a importância e o significado das relações entre os sexos, colocando a centralidade na mulher-família. Desta forma, acabam reafirmando a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de maneira natural e inevitável, desconsiderando as determinações políticas e culturais que influenciam no estabelecimento da desigualdade entre homens e mulheres. Assim, há muitas políticas públicas que dão ênfase à responsabilização da mulher pela reprodução social, educação e saúde dos filhos e outras necessidades, tendo em vista preservar a manutenção da família e não focam no empoderamento e na autonomia feminina. (MELO, BANDEIRA, 2005).

Sendo assim, considerando o objetivo de busca pela eliminação das desigualdades de gênero, as políticas para as mulheres, muitas vezes, caminham no sentido oposto, reforçando a desigualdade. Isso pode ser percebido quando há uma reafirmação da mulher como responsável exclusiva da educação dos filhos, enclausurando a mulher ao papel de cuidadora, restringindo-a ao papel de mãe.

São muitos os programas e políticas que se ancoram na mulher como "nutriz" da família, ignorando a sobrecarga que provém desse lugar social considerado "natural". Assim, as mulheres são vistas ora como beneficiárias, ora como "carentes", e geralmente como instrumento das políticas, e não, como sujeito delas. Essas visões reproduzem a tradicional divisão sexual do trabalho e desconsideram um processo de construção de cidadania "não regulada" que se apoia na visão de sujeitos integrais que transitam nos espaços público e privado com autonomia. (SILVEIRA, 2004)

Em relação às políticas públicas para as mulheres pobres, elas ainda podem ser definidas como políticas sociais assistencialistas que se centram em programas de ajuda alimentar, programa de renda mínima, programa de bolsa-de-estudos, entre outros. Tendo por suposto que a maternidade é o papel principal das mulheres, acabam responsabilizando-a pelo cuidado da prole e a criação de programas sociais visa auxiliá-

las a cumprirem as suas obrigações. Assim, segundo Novellino (2004), esses programas criam dependência ao invés de auxiliar a emancipação das mulheres, pois não reconhecem as demandas específicas de gênero no que se refere ao planejamento de políticas e seu principal foco é solucionar as necessidades práticas das mulheres relativas às suas funções reprodutivas. Sendo assim, estas políticas não garantem a mulher sua independência e autonomia, apenas destinam a ela o mínimo para a sua subsistência, não garantindo oportunidades reais de emancipação, seja do cônjuge ou do Estado.

Ainda que se encontre em situação de pobreza, a mulher precisa ser vista pelas políticas públicas para além da vulnerabilidade econômica que apresenta, já que ela sofre também, a desigualdade de gênero decorrente do sistema patriarcal, que produz o machismo estrutural, submetendo-a ao desempenho de funções tradicionais, decorrentes das consideradas qualidades inatas ao sexo feminino, mas que ignoram as potencialidades femininas para além da esfera reprodutiva da sociedade.

Os espaços de poder e decisão precisam ser abertos para as mulheres, para que as mesmas possam decidir sobre suas demandas e interesses e não apenas ser meras receptoras de políticas feitas para as mulheres e, não, com as mulheres. Ser sujeito ativo na proposição de políticas implica na construção de canais de debate para definição de prioridades e desenho de estratégias para caminhar no sentido de transformação dos organismos de políticas para mulheres em seus diversos níveis, federal, estadual e municipal, em interlocutores válidos para construir as pautas políticas e articuladores gerais das políticas públicas prioritárias. (SILVEIRA, 2004)

As políticas integradas de gênero são ainda uma aspiração distante para a maioria dos organismos de políticas para mulheres. Para se construir uma nova institucionalidade necessária para se falar em políticas públicas de gênero, que visem a conquista da igualdade, é necessário enfrentar as ambiguidades que circundam as políticas, compreendendo que estas não são neutras e que demandam uma indagação de como são construídas e a quem, de fato, poderão beneficiar. E, ainda, é necessário atentar para a lógica do Estado e sua tendência de fragmentação das ações. (Ibidem, 2004)

Embora algumas políticas públicas destinadas às mulheres tenham pontos de convergência com a agenda de gênero, geralmente elas não estabelecem compromisso com a equidade entre homens e mulheres, apenas respondem às demandas de atores sociais. As políticas do trabalho, servem de exemplo, pois mesmo com a existência de políticas de estímulo à presença da mulher no mercado de trabalho, estas não estão guarnecidas de um discurso de igualdade de gênero ou de rompimento com os padrões

convencionados. Por isso, o movimento feminista propõe a ruptura com a divisão sexual do trabalho, já que as oportunidades das mulheres não acontecem em campos tradicionalmente masculinos (FARAH, 2004).

As autoras Matos e Paradis apontam a necessidade de que a categoria gênero seja transversal nas políticas públicas, afirmando que para

> [...] se obter a igualdade de gênero (igualdade política, material e simbólica de reais oportunidades entre homens e mulheres), considerada um elemento essencial da justiça de gênero, é necessário transversalizar gênero nas ações públicas, incluindo-se a legislação, as políticas e os programas governamentais em todos os âmbitos políticos, sociais e econômicos e também na distribuição dos gastos públicos, através da elaboração de orçamentos que venham a ser "sensíveis a gênero". (MATOS, PARADIS, 2013, p. 2).

A autora Silveira (2004) aponta como primeiro passo para discutir políticas de gênero a indicação dos marcos em que elas se tornam possíveis, reconhecendo o terreno, as limitações e os desafios para alcançá-las e para estabelecer novas pautas políticas, construindo estratégias para identificar e articular os sujeitos capazes de sustentá-las, demandá-las, formulá-las, articulá-las no interior da máquina do Estado em seus diferentes níveis: federal, estadual e municipal:

> Propor políticas públicas de gênero exige estabelecer o sentido das mudanças, se as pretendemos com um caráter emancipatório (...). Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades sociais, pressupõem-se práticas de cidadania ativa para a concretização da justiça de gênero, sobretudo pela responsabilidade do Estado de redistribuir riqueza, poder, entre regiões, classes, raças e etnias, entre mulheres e homens etc. (SILVEIRA, 2004, p. 66)

Para isso, segundo a autora, é necessário pensar as articulações contra hegemônicas de segmentos e movimentos sociais que deem alguma sustentação no enfrentamento as tensões no âmbito da sociedade civil, resgatando as práticas de cidadania direcionadas à democratização do Estado, dentre elas as políticas públicas de igualdade entre homens e mulheres.

Para reforçar a compreensão da concepção trazida pelo enfoque de políticas públicas para as mulheres na perspectiva de gênero, cita-se a contribuição das autoras Melo e Bandeira, segundo as quais as políticas públicas de gênero:

> (...) implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito. (MELO, BANDEIRA 2005, p.47)

Assim, quando os agentes públicos não têm intelecção destes pressupostos,

acabam por tratar os assuntos centrados na mulher e não nas relações e nos padrões de comportamento entre os sexos, restringindo as possibilidades de que as políticas públicas favoreçam a emancipação feminina.

Apesar destas análises, há quem considere que as políticas para mulheres, atualmente existentes, possuem recorte de gênero, embora não consigam incidir, diretamente, na essência da relação de gênero. Nesta perspectiva é possível afirmar que:

> As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, embora tenham uma perspectiva restrita, pontualizada, de menor abrangência, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino. A longo prazo as políticas para as mulheres devem se transformar em política de gênero. A consolidação de uma perspectiva relacional e crítica pode vir a fundamentar a formulação de políticas públicas de gênero. (BANDEIRA, MELO, 2005, p. 47)

Desta forma, pode-se considerar que as atuais políticas dirigidas para as mulheres, podem se constituir em um primeiro passo para a elaboração de políticas de gênero, que consigam, além de atender algumas necessidades específicas das mulheres, contribuir para a ruptura das relações de submissão, dominação e exploração existentes entre o masculino e o feminino, como consequência de um sistema decorrente do patriarcado.

Considerando como uma das funções de um Estado democrático a elaboração de políticas que visem o enfrentamento da desigualdade de poder entre homens e mulheres, é legítimo pensar em uma lógica de políticas públicas que pesem sempre o impacto diferenciado para homens e mulheres, e reconheça legitimidade a ações específicas direcionadas ao fortalecimento das mulheres que, enquanto coletivo social, se encontram em condições subordinadas na sociedade. Isto é, que as políticas públicas considerem a mulher como sujeito da transformação. (SILVEIRA, 2004)

Um último aspecto importante do ponto de vista da efetividade de políticas públicas na perspectiva de gênero, trazido por Silveira (2004), diz respeito ao fortalecimento da participação das mulheres em espaços de definição de políticas e disputa por recursos, e nos mecanismos de controle social dessas políticas com a perspectiva de acesso aos espaços de decisão das políticas prioritárias. Neste sentido, o movimento de mulheres pode contribuir como fortalecedor de uma posição estratégica. As múltiplas experiências de grupos organizados de mulheres podem servir de referencial não só para priorizar demandas, mas também para fortalecer e preparar as mulheres na conquista de políticas públicas duradouras, realmente relevantes no sentido de mudar o seu cotidiano, em especial daquelas mulheres integrantes de setores populares. Assim, é importante que os organismos de políticas para mulheres busquem aumentar a

visibilidade da participação social das mulheres, fortalecendo suas possibilidades de ampliar a entrada nos espaços de participação e de representação, decisão e controle social das políticas públicas, a fim de que estas possam contribuir para a real autonomia das mulheres, libertando-as da submissão ao homem.

4. Considerações finais

Diante do que foi exposto no decorrer deste trabalho, pode-se perceber que a maioria das políticas públicas para as mulheres no Brasil, não contempla a perspectiva de gênero, sendo centradas na mulher como reprodutora, responsável pelo cuidado da família. Essas políticas acabam por se focar na condição de pobreza da mulher, se tornando assistencialistas, criando dependência ao destinar o mínimo possível para a subsistência, o que não garante a mulher autonomia e nem reais oportunidades de emancipação feminina seja do cônjuge ou do Estado.

Desta forma, é fundamental que a perspectiva de gênero seja incorporada nas políticas públicas para as mulheres, a fim de que os objetivos de romper com visões tradicionais do feminino, e eliminar relações de submissão, dominação e exploração, que são consequências do sistema patriarcal, possam ser alcançados com a implementação de oportunidades concretas para o alcance da emancipação das mulheres.

Assim, as políticas públicas para mulheres na perspectiva de gênero poderão contribuir para a eliminação das desigualdades de gênero e de poder, considerando as mulheres como sujeito de transformação, e estimulando a participação das mesmas em espaços de decisão e definição de políticas, a fim de que possam apresentar as suas especificidades e demandas, e disputar recursos para que sejam atendidas.

5. Referências

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas.** Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil.** Revista de Administração pública. Rio de Janeiro 40(2):201-36, Mar./Abr. 2006.

MACEDO, Márcia dos Santos. **Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 389-404, Maio/Ago. 2008.

MARTINS, Barby de Bittencourt**. Mundo do trabalho, gênero e políticas públicas: o**

papel do feminismo estatal nessa relação. Revista de Políticas Públicas, vol. 22, núm. 2, 2018.

MELO, Hildete Pereira de, BANDEIRA,Lourdes. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil**. Unidad Mujer y Desarrollo Projecto "Gobernabilidad democrática e igualdad de género" mujer y desarrollo, . CEPAL, Nações Unidas, Santiago de Chile, junho de 2005.

NOVELLINO, Maria Salet **.Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres.** Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú MG – Brasil, de 20- 24 de setembro de 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com enfoque no gênero**. Sociedade em Debate (UCPel), v. 12, p. 67-86, 2006

Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Políticas Públicas para as Mulheres**. Brasil, 2012.

SILVEIRA, Maria Lúcia da**.** Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade**.** In. GODINHO, Tatau, SILVEIRA, Maria Lúcia da (orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. – São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004 (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8).

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO ATUAL CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO BRASILEIRO

Flavio Luiz Pretto[1]
Gilnei da Rosa[2]

1. Introdução

O Direito à educação é um direito fundamental de natureza social, que quando observado amplia as condições de formação cidadã e de liberdade dos sujeitos de determinada sociedade. No Brasil, o direito à educação é preconizado na forma da Lei, sendo assegurado pela Constituição Federal de 1988 e demais leis complementares que regem o sistema nacional de educação.

Entretanto, a efetivação da educação como um direito de todos ainda está longe de ser alcançado, principalmente frente as assimetrias sociais e econômicas que implicam diretamente nas condições de acesso, permanência e conclusão da educação básica e superior. Assimetrias essas que têm se acentuado nos últimos anos, principalmente diante da instabilidade política e social que o país tem atravessado.

Dessa forma, a bandeira de luta pela educação como um direito de todos precisa ser uma constante no Brasil, como forma de denúncia das violações simbólicas a esse direito que são imputadas pelo estado e suas instituições e, como espaço de composição de forças e mobilização coletivas em defesa de uma educação pública e de qualidade para todos.

Nesse sentido, o presente artigo pretende ser um contributo à reflexão e defesa da educação como um direito fundamental ainda a ser plenamente efetivado na sociedade brasileira. Para isso partimos de um estudo teórico-bibliográfico sobre a constituição das políticas públicas no Brasil que preconizam a educação enquanto direito fundamental e, os retrocessos e ameaças na efetivação desse direito na atualidade.

[1] Doutorando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). flavio.pretto@gmail.com
[2] Doutorando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). gilneidarosa@gmail.com

2. O direito à educação e suas garantias legais a partir da Constituição Federal de 1988

O Direito à educação junto a outros direitos denominados de direitos sociais que buscam, entre outras causas sociais, a igualdade entre as pessoas está assegurada pela Constituição Federal de 1988[3].

O Direito à educação realmente foi reconhecido a partir dela. Até a sua promulgação, em 05 de outubro de 1988, postulava-se que o Estado não tinha obrigação formal de assegurar uma educação com capacidade de responder aos desafios, principalmente as dificuldades de segmentos sociais populares que até então estavam convivendo com uma educação que deixava a desejar quanto a sua qualidade e aos seus objetivos educacionais. O que estabelecia uma linha abissal[4] (SANTOS, 2007) entre a escola pública e a escola privada quanto à qualidade da educação[5] e das condições do espaço físico escolar.

E isso nos remete ao texto de Araújo (2016) em que a mesma cita Mamdani (1996), quando esse diz que:

> Este mundo é habitado por subjugados de um lado e cidadãos no outro; a sua vida é regulada pela lei costumeira de um lado e a lei moderna do outro; as suas crenças são rejeitadas como pagãs de um lado, mas mantêm o estatuto da religião no outro; (...) a sua comunicação verbal é diminuída como conversa vernacular de um lado e elevada do outro como discurso linguístico do outro; em suma, o mundo dos "selvagens" barricado, nos atos e nas palavras, do mundo dos civilizados. (MAMDANI, 1996 apud ARAÚJO, p.61)

Embora ainda existam duas leis que regulamentam e complementam o Direito à educação que são o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado pelo Congresso Nacional, em 13 de julho de 1990 e, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996, a qual em seu conjunto propunha a englobar todos os brasileiros na educação, fosse criança, jovem ou adulto, contudo não é o que percebemos. No período de matrícula são filas enormes, principalmente de pais e

[3] A referência aos princípios educacionais indicados pela Constituição Federal de 1988 encontram-se no Art. 206, Capítulo III, Seção 1.

[4] Boaventura de S. Santos (2007), utiliza a metáfora do Pensamento Abissal para mostrar que o pensamento moderno ocidental, através da criação de uma linha abissal, dividiu o mundo entre o Norte e o Sul. A principal característica do Pensamento Abissal é a impossibilidade da copresença dos dois lados da linha.

[5] Quanto à escola privada oferecer uma educação de maior qualidade que a escola pública essa afirmação nem sempre condiz com a verdade, pois existem escolas públicas que oferecem ensino de excelente qualidade.

mães de classes populares à porta das escolas públicas à procura de uma vaga para os seus filhos e, quando conseguem esse feito exige certa comemoração familiar. Poderemos compreender melhor o exposto acima, a partir de Gentili (2009) quando ele afirma que:

> (...) uma das dimensões mediante a qual historicamente se produziu a negação do direito à educação dos mais pobres foi o não reconhecimento desse direito na legislação nacional, ou reconhecê-lo de forma fraca, indireta ou restrita, assim como o impedimento ao acesso de grandes setores da população aos níveis mais básicos de escolaridade, mesmo quando a legislação nacional assim o exigia. (GENTILI, 2009, p.1061).

Porém, encontramos no artigo 205 da Constituição Federal que não é apenas o Poder Público responsável pela garantia desse direito, compete à família e a sociedade incentivar, promover e colaborar para que esse direito seja respeitado.

Essa perspectiva é complementada pela Lei de Diretrizes e Bases de 2020 (1996), a qual postula trezes princípios nos quais deverão ser pautados a educação no país, e que deverão ser cumpridos em conjunto nas mais diversas instâncias da federação, porém enquanto a Constituição trata o educar como algo abrangente de diversas esferas sociais, a LDB estará interessada em uma única: o ambiente escolar. É nesse local que sua lei está se referindo.

Nesse sentido, o Estado divide a responsabilidade ao cumprimento do Direito à educação com outros atores. Ou seja, com o desenvolvimento do Estado acabou criando-se um paradigma, no qual o mesmo passa a agir juridicamente na sociedade, sendo esperado para intervir e garantir os direitos sociais, através da convergência da comunicação entre política e direitos, ao mesmo tempo que coordena as atividades privadas (BUCCI, 2006, p.11).

Contudo, historicamente, a instituição escolar brasileira, vem sendo subjugada pelo poder de uma minoria conservadora, destinada a assegurar e conservar os resultados positivos da educação para seus filhos, e a não considerar a importância da mesma para as classes populares. Como afirma Mendonça (1996):

> (...) a construção do Estado caminha paralelamente, a construção de um campo de poder[6], entendido como um espaço de disputa em cujo interior detentores de várias espécies de capital lutam; pelo poder sobre o Estado e sua reprodução (através, sobretudo, da instituição escolar). (MENDONÇA, 1996, p.05)

[6] De acordo com Wacquant "Bourdieu descarta a noção substancialista de "classe dirigente" em favor do conceito relacional de *campo de poder*. Essa noção topológica permite-nos anatomizar os conflitos horizontais que opõem os agentes e as instituições que concentram os poderes díspares em jogo na sociedade avançada".

Um outro autor que pode ajudar-nos a entender essa dinâmica entre as classes populares e dominantes é Bourdieu (1989). Esse autor constata que essa relação se dá devido a organização de ordem do campo de poder, no qual os agentes dominantes, detentores de um capital específico, regulam as posições e interações nesse espaço social. Dessa forma, os agentes e instituições dominantes, afim de conservarem seu poder dentro do campo, agem de maneira a fazer uma manutenção constante da hierarquia social nesse campo social.

Jaerger (1989), citado por Duarte (2007), nos faz compreender a importância do Direito à educação ser respeitado, pois através dela é possível uma formação cidadã para todos, de forma democrática e igualitária, ele afirma que:

> (...) a educação não é uma propriedade individual, mas pertence por essência à comunidade. O caráter de comunidade imprime-se em cada um de seus membros e é no homem, muito mais do que nos animais fonte de toda a ação e de todo o comportamento. Em nenhuma parte o influxo de comunidade nos seus membros tem maior força que no esforço constante de educar em conformidade com seu próprio sentir, cada nova geração. A estrutura de toda a sociedade assenta nas leis e normas escritas e não escritas que a unem e unem seus membros. (JAERGER, 1989, p.4).

Para Araújo (2016), os direitos sociais dos países colonizados pela Europa estão ordenados pelo direito moderno eurocêntrico, pois conforme QUIJANO (2009) "*O colonialismo europeu deixou um legado de injustiça, assente na colonialidade do poder*"[7] e, desta forma:

> (...) o pensamento moderno impõe e estabelece os limites de uma linha abissal que divide o mundo entre o universo "desse lado da linha" e o universo "do outro lado da linha". O que acontece do lado de lá não conta (outros conhecimentos, outros direitos), é invisível, não existe ou pelo menos não existe numa lógica de simultaneidade, visto estar sujeito à flecha do tempo linear, que classifica como atrasado tudo o que é assimétrico em relação ao lado de cá, definido como avançado. (ARAÚJO, 20116, p.95-96).

Sendo assim, podemos pensar que a concretização do Direito à educação, diante das ações do Estado brasileiro está longe de acontecer, pois como foi ressaltado, atualmente nem a garantia de serviços educacionais mínimos ele tem condições de

[7] Conforme Quijano (2002) Colonialidade do Poder é um conceito que dá conta de um dos elementos fundantes do atual padrão de poder, a classificação social básica e universal da população do planeta em torno da ideia de raça.

oferecer, pois está enredado pelo campo jurídico internacional, tentando impor-se a todo custo nas decisões dos países "do outro lado da linha (ARAÚJO, 2016 p.96) ".

Nesse sentido, Duarte (2007), leva-nos a questionar se os direitos sociais, entre eles o Direito à educação, como determina nossa Constituição Federal, conseguem avançar na relação entre progressividade e o respeito ao princípio da proibição do retrocesso social. Referente à esse impasse, Piovesan (2000) afirma que:

> (...) da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre da chamada cláusula de proibição do retrocesso social, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo de implementação desses direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proa garantia desses direitos. (PIOVESAN, 2000, p.177).

Já no artigo 207 de nossa Carta Magna, que diz respeito à educação superior, afirma-se que "As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão". Hoje, diante da dura realidade que as instituições públicas de educação superior enfrentam, através de um desmonte sistemático focado, principalmente, em sua autonomia, torna-se temerário afirmar que o referido artigo esteja sendo cumprido na íntegra.

Ao observarmos a atuação capitalismo/mercado/neoliberalismo em nosso país percebemos as dificuldades que se apresentam para que oficialmente, essas disposições que estão contidas na Constituição Federal sejam respeitadas, os tribunais veem-se impossibilitados ou até mesmo "sistematicamente ignorando a matéria" (DUARTE, 2007, p. 700).

Esses direitos, quando respeitados, asseguram para os segmentos populares da sociedade a esperança de liberdade, de acesso à educação, à saúde, ao trabalho digno e a um sentimento de igualdade, capaz de remover os muros invisíveis que os colocam a margem da sociedade. Mas, continua-se esperando do Estado uma tomada de decisão que dê andamento na resolução de nossas desigualdades sociais, observando que é, principalmente, da educação que aprendemos a ser gente e nos tornamos aptos a reivindicar nossos direitos de cidadãos. Enquanto isso não acontecer, de acordo com Mendonça (1996):

> Nesse processo reside, a nosso ver, a mais profunda e estrutural modalidade de violência perpetrada pelo Estado: a violência simbólica, cujo modus operandi

> se dá à sombra de permanente naturalização de seus objetos e/ou alvos, configurando o que se poderia chamar de um permanente "estado de violência", onde o que está em jogo não é a integridade física dos indivíduos e/ou grupos, mas sim a integridade de sua participação cultural (MENDONÇA, 1996, p.95).

Diante de todas essas questões que ainda não foram sanadas pelo Estado brasileiro, a seguir vamos nos dedicar a apresentar traços da preocupante situação da educação brasileira atual.

3 Existem motivos para preocupação com a atual situação da educação brasileira?

The Programme for International Student Assessment (Pisa), traduzido para a nossa língua como O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, é uma avaliação comparada, aplicada através da amostragem de estudantes na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória em grande parte dos países.

De acordo com informações contidas no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), divulgado em 2018, participaram dessa avaliação cerca de 13.000 estudantes brasileiros de todas as partes do Brasil. O Pisa abrange as áreas de Leitura, Matemática e Ciências e foi aplicado[8], por uma instituição contratada com estudantes selecionados, os quais realizaram o teste em suas próprias escolas através de computadores.

Conforme consta no site Guia do Estudante[9], os resultados alcançados pelos estudantes brasileiros são preocupantes: 68,1% dos estudantes brasileiros estão no pior nível de proficiência em matemática e não possuem nível básico. Caindo, assim, da posição 65ª para a 70ª posição nessa disciplina.

Em ciências, nenhum aluno conseguiu chegar ao topo da proficiência na área e 55% não atingiram o nível básico. Sobre leitura e compreensão de texto, o país também não avançou. Cerca de 50% dos brasileiros não atingiram o mínimo de proficiência que todos os jovens devem adquirir até o final do ensino médio[10]. O Pisa 2018 revela que os

[8] "Pisa 2018 Revela Baixo Desempenho Escolar em Leitura, Matemática e Ciências no Brasil". Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/83191-pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil

[9] Disponível em: https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/entenda-o-pisa-avaliacao-mundial-de-educacao-e-o-resultado-do-brasil/.

[10] Dados retirados do Pisa 2018

estudantes brasileiros estão dois anos e meio abaixo dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relação ao nível de escolarização de proficiência em leitura.

Mas, por outro lado, achamos que é necessária certa cautela para tomar esses dados como verdades absolutas, pois pensamos que existam outros atributos sociais que influenciem nos resultados avaliativos de sistemas educacionais que foram desconsiderados. A nosso ver, o padrão avaliativo aconteceu pelos parâmetros de uma escala internacional a partir de interesses educacionais específicos.

Com isso, não queremos passar a ideia de que a educação brasileira vive um momento de esplendor, portanto, nos dispomos a buscar subsídios nos textos escolhidos para nos ajudar a esclarecer um pouco mais a atual situação da educação brasileira, que certamente repercutirá no futuro das próximas gerações.

A esse respeito, Gentili (2009) afirma que:

> Em todos os países da América Latina, a incidência da pobreza é maior ou significativamente maior entre meninos, meninas e jovens que entre o restante da população (CEPAL)[11]. Dessa forma, toda situação de pobreza estrutural ou identificação desta, inevitavelmente exercerá impacto sobre o sistema, questionando, interferindo e fragilizando as condições para o exercício do direito à educação (GENTILI, 2009, p. 1065).

Diante do exposto acima, percebemos que as desigualdades sociais, são manifestadas a partir do que Bourdieu(1989) chama de capital cultural e econômico, são conceitos que explicam[12] a criação de determinadas linhas abissais entre os filhos da classe rica e os filhos de classe pobre, e como elas estão cada vez mais presentes no âmbito escolar, como se fossem um atestado do não cumprimento legal ao Direito à educação, o qual garante a escola a todos os brasileiros, independentemente da posição social que ocupam na sociedade.

Nesse sentido, o Estado deve ter uma ação decisiva ao fazer cumprir leis, normas e regulamentações, pois sendo uma organização da sociedade política, em que existem

[11] A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo.

[12] Para Bourdieu, existem nos campos sociais determinados capitais (culturais, simbólicos, econômicos e/ou sociais), e esses determinam as relações entre os sujeitos no espaço social, os quais podem assumir posições de dominantes ou dominados dependendo da configuração desse campo.

normas jurídicas escritas, como a Constituição Federal, Código Civil, Código Penal, Código de Defesa do Consumidor, entre outras que devem ser respeitadas e cumpridas.

O Estado é uma hierarquia entre governantes e governados cujo objetivo é conseguir o bem público, como a justiça, a saúde, a defesa nacional, a educação para todos os cidadãos. Mas não é isso que vemos quanto ao cumprimento do que determina as normas jurídicas do Estado brasileiro, uma vez que temos a impressão de que estamos definitivamente amarrados à ele sem percebermos que vivemos socialmente através daquilo determinado por ele como sendo bom, mas que nem sempre o é para a sociedade em geral.

Sonia Regina de Mendonça em seu texto "Estado, Violência Simbólica e Metaforização da Cidadania" de 1996 afirma que:

> O "pensamento do Estado" está tão intimamente entranhado em nosso próprio pensamento – determinado, muitas vezes, sem que o percebamos suas balizes e/ou limites possíveis – que em várias situações, o que supomos ser puro fruto da produção intelectiva, individual ou coletiva, não passa, na maioria dos casos, de efeitos de escolhas do Estado, por nós introjetadas e, por isso, mesmo já incrustadas no domínio do inconsciente. (MENDONÇA, p. 1-2, 1996)

Bourdieu (1991), em seu texto "Espírito do Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático", nos coloca diante dessa realidade ao citar uma passagem de Maîtres Anciens de Thomas Bernhard[13] quando esse diz que:

> A escola é a escola do Estado, na qual transformamos jovens em criaturas do Estado, isto é, nada mais do que cúmplices do Estado. Quando entro na escola, entro no Estado, e como o Estado destrói os seres entro na instituição de destruição dos seres. (...) O Estado me faz entrar nele obrigatoriamente, como fez com todos os outros, e me torna dócil em relação a ele, Estado, e fez de mim um homem estatizado e registrado e vestido e diplomado e pervertido e deprimido, como todos os outros. Quando vemos homens, só vemos homens estatizados, servidores do Estado, que durante toda sua vida, servem ao Estado e, assim, toda sua vida servem à contra natureza (BOURDIEU, p. 91-92, 1991).

Quanto à educação, nos parece em uma primeira análise, que o Estado brasileiro não tem dado conta dos desafios ou, como faz crer muitas vezes, ele também se porta como se estivesse com as mãos amarradas frente às situações da educação nacional, provocadas por fatores socioeconômicos, pela discriminação por cor ou gênero, pelas desigualdades de oportunidades, de acesso e de aprendizagem na escola; pela violência dentro e fora da escola, entre outros. Somado a esses desafios, o Estado deverá enfrentar

[13] T. Bernhard. Maitres anciens. (Alte Meister Komödie) Paris, Gallimard, 1988, p.34.

os problemas advindos da estrutura do sistema educacional, como o repasse de verbas, programas não somente voltados para dar conta das exigências do mercado de trabalho, mas também para a formação cidadã do alunado brasileiro, bem como uma forma de responder positivamente ao que determina as Políticas de Inclusão Social e, entre essas, a Política de Cotas, como possibilidades de corrigir as desigualdades sociais e, estancar todo e qualquer tipo de violência, seja ela física ou simbólica. Se o Estado não corrigir essas distorções sociais ele pode passar a ser o agente promotor da violência.

Justificando o que escrevemos acima, Mendonça (1996), trazendo novamente a visão de Bourdieu, dessa vez sobre a violência do Estado diz que:

> (...) para compreender a dimensão simbólica da violência do Estado, sobretudo aquilo que denominamos de efeito universal, é preciso compreender o funcionamento específico de seu microcosmo burocrático. É necessário analisar a gênese e a estrutura deste conjunto de agentes do poder público que se constituem em "nobreza do Estado" ao instituírem o próprio Estado, quer por integrarem sua ossatura material, quer por produzirem o discurso oficial que, sob a aparência de dizer o que é o Estado, faz existir o Estado. (MENDONÇA, p.11, 1996).

Temos que estar cientes que a dominação simbólica do Estado funciona como o espelho retrovisor de um veículo, chamando a sociedade em movimento. A dominação simbólica tem como representantes minorias que a usam sobre uma maioria empobrecida para ter total domínio sobre essa e, ao mesmo tempo, ter os serviços oferecidos pelo Estado voltados aos seus interesses.

No texto "Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supranacional", de autoria de Almerindo Janela Afonso (2001), encontramos uma referência aos trabalhos de Bourdieu sobre a violência simbólica no sistema educacional quando o autor afirma:

> No que diz respeito, mais especificamente, ao sistema educacional, faz aqui sentido convocar alguns adquiridos da sociologia (nomeadamente aqueles que derivam dos trabalhos de Pierre Bourdieu) porque eles nos lembram que a Escola se tornou um dos lugares centrais do exercício da *violência simbólica*[14] – e é precisamente isso que está aqui em causa quando verificamos que a função de socialização (ou homogeneização) faz parte de um mais amplo processo de transmissão da cultura hegemónica e de inculcação de conhecimentos, valores e visões do mundo que, sendo embora considerado um *arbitrário cultural*, dissimula o seu carácter impositivo, ao levar a considerar

[14] Para Bourdieu a escola através de sua cultura escolar embasada em seus métodos de trabalho, formas de avaliação, práticas linguísticas entre outros instrumentos pedagógicos identificados e praticados pelos alunos da classe dominante nada mais é, do que a violência simbólica exercida pela escola sobre os alunos oriundos de classes populares.

> como sendo do interesse de todos aquilo que, de facto, tende a coincidir sobretudo com interesses das classes dominantes, a que o Estado capitalista, neste caso, continua a ser particularmente permeável (AFONSO, p.21, 2001).

O que é pertinente mencionarmos, de acordo com o exposto acima, é sobre a realidade que nos deparamos no ambiente escolar, em que a educação é desigualmente distribuída devido ao capital cultural que cada aluno traz consigo para dentro da escola. Nessa operação, a escola distribui desigualmente o conhecimento escolar de forma dissimulada. Aqueles alunos que mais detêm o capital cultural terão mais retorno positivo sobre a aprendizagem, enquanto os alunos que possuem pouco capital cultural serão punidos através de uma avaliação insuficiente diante dos padrões utilizados pela escola.

Dessa forma, a escola encaixa-se como um instrumento de repasse da lei do retorno do capital simbólico, em que esse, sempre retorna às mãos daqueles alunos que já detêm um alto capital cultural, ou seja, alunos de classes privilegiadas que vivenciam na família os conhecimentos considerados legítimos, o domínio da língua culta, entre outros, e que são os mesmos pelos quais a escola se orienta e aplica na educação, ou seja, é a instituição escolar contribuindo para a existência da violência simbólica dentro e fora de seus muros.

Dessa maneira, a cultura letrada muitas vezes constitui-se num retrocesso ao Direito à educação. Essa deveria somar à cultura advinda do povo e fazer parte da daquela aprendida na escola através da educação. A cultura do povo é vista como cultura não aproveitável, mesmo que ela seja importante e faça parte do cotidiano das classes populares, na maioria das vezes ela se vê perdida diante de aspectos da cultura dos letrados, pois essa constitui-se em algo estranho e desanimador à aprendizagem de seus filhos. E, é exatamente ela que é, na maioria das vezes, reconhecida pelo Estado e pelo sistema nacional de educação.

Mendonça (1996), afirma que:

> Se a cultura é, por si só, unificadora, o Estado, em seu sentido restrito, contribui ainda mais para o estabelecimento de uma espécie de Todo cultural, unificando todos os códigos - jurídicos, linguístico, métrico – e produzindo a homogeneização das formas de comunicação que atravessam o cotidiano, sobretudo no que tange à comunicação burocrática (por exemplo, através de inúmeros formulários, impressos e questionários). (MENDONÇA, p.05, 1996)

Logo, o Estado cria um sistema que padroniza a cultura, tornando-a mais fácil de controlar e ser aplicada de maneira geral e sistemática, principalmente através de

conteúdos criados e disseminados na escola, com o objetivo dessa cultura dominar qualquer advinda das minorias sociais.

4 Considerações Finais

A democratização da educação no Brasil e a efetivação desta como um direito fundamental e inalienável, efetiva-se não somente por meio da garantia de acesso de todos os sujeitos ao ambiente escolar, mas principalmente pelas condições de permanência e conclusão dos estudos seja na educação básica ou na educação superior.

Por isso, é preciso colocarmos no centro da problematização a estrutura epistemológica que sustenta a educação no Brasil e a atuação das instituições educativas, a qual ainda produz diversas formas de violência simbólica que dificultam e/ou impedem que grupos sociais e minorias ocupem esses espaços.

Enfim, pensamos que o direito pleno à educação em nosso país exige um esforço muito grande do Estado e da sociedade ao lembrarmos que a educação deve proporcionar a formação integral dos seres humano e também, como já havíamos comentado o desenvolvimento cultural, social e econômico do país e, principalmente de sua atuação no que diz respeito à diminuição das deficiências e desigualdades da sociedade.

Referências bibliográficas:

ARAÚJO, Sara. **O primado do direito e as exclusões abissais: reconstruir velhos conceitos, desafiar o cânone.** ano 18, no. 43, Porto Alegre, Sociologias, set/dez 2016. p. 88-115.

BOURDIEU, Pierre. **Espírito de Estado:** Gênese e estrutura do campo burocrático. Transcrição de uma conferência em Amsterdã em junho de 1991.

BOURDIEU, Pierre. **Poder Simbólico**. Bertrand, Rio de Janeiro. 1989.

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

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB**. 9394/1996. Brasil, 1996.

BUCCI, M.P.D. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M.P.D. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 46.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Campinas: Educ. Soc, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 17 ago. 2020

GENTILI, Pablo. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na américa latina**, Campinas: *Educ. Soc.*, vol. 30, n. 109, set./dez. 2009. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 17 ago. 2020

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado, violência simbólica e metaforização da cidadania,** Rio de Janeiro: Tempo, Vol. I, 1996. P.94-125.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica.** Marx e o Marxismo v.2, n.2, jan/jul 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Subjetividade, cidadania e emancipação.** Revista crítica de ciências sociais, nº 32, junho de 1991.

SILVEIRA, Adriana Dragone. **Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do Direito à educação básica.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr.-jun. 2013. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 17 ago. 2020.

CONTRARREFORMAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O PODER DO CAPITAL SOBRE O TRABALHO E A SAÚDE DO TRABALHADOR

Rafael Moreira[1]
Evelyn Carneiro[2]
Maria Dulcineia Batista[3]
Dolores Sanches Wunsch[4]

1. Introdução

O presente trabalho busca evidenciar o contexto histórico e contemporâneo da política de Previdência Social e os atravessamentos advindos das crises cíclicas do capital que atingem sobremaneira o trabalho e repercutem nas relações de compra e venda da força de trabalho no atual estágio da sociedade capitalista. Objetiva demonstrar, também, algumas das diversas alterações da contrarreforma na Previdência Social de 2019 e sua financeirização, além do agravamento da precarização das condições do trabalho, do (não) acesso aos direitos oferecidos, bem como as implicações na saúde dos trabalhadores que têm esse acesso negado.

Na perspectiva de ampliar a concepção de proteção social, concebendo um Estado de natureza social e democrático, a Constituição Federal de 1988 inclui a Previdência Social como um dos pilares da Seguridade Social, integrando o tripé da proteção social brasileira, junto à saúde, como direitos de todos, e à assistência social para os que dela necessitar. No caso da previdência, o acesso se pauta na característica central do vínculo laboral, que se expressa pelo trabalho assalariado formal, ou seja, de caráter contributivo, cujas bases estruturam os sistemas previdenciários desde seus primórdios. Ao mesmo tempo, como parte dessa combinação e do resultado do modelo de Estado vigente, a

[1] Assistente Social. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST/UFRGS). E-mail: rafinhajhs@gmail.com
[2]Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST/UFRGS). E-mail: evelyncarneiro9@gmail.com
[3] Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST/UFRGS). E-mail: dulcybatysta@gmail.com
[4] Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho (NEST/UFRGS). E-mail: dolores.sanches@ufrgs.br

Previdência Social foi se configurando como o núcleo "duro" de proteção social dos trabalhadores e suas famílias.

Embora já se apresentasse um novo quadro de crise do capital no período que compreende as décadas de 1970 a 1980, é a partir dos anos de 1990 - no cenário brasileiro - que ocorre o ápice desse processo com o ascenso de um governo de orientação neoliberal, abrindo um cenário fértil para a reestruturação produtiva em curso, bem como para ataques ao estado social, com consequências para a Previdência Social, e foi nesse período histórico o início do laboratório da contrarreforma do Estado brasileiro.

Antunes (2018) destaca que esse contexto é marcado por profunda precarização das condições de trabalho e vida da classe trabalhadora. Como parte desse acirramento, o autor aponta a alta incidência de acidentes de trabalho, bem como adoecimentos com nexo laboral, sobretudo, destaca-se as lesões osteomusculares e os transtornos mentais. Esses efeitos, por si só, já sugerem uma perspectiva de um sistema de proteção social previdenciário que seja coeso, menos limitador nos seus parâmetros e que responda às necessidades dos trabalhadores que necessitam desse acesso.

Cabe destacar também que o acesso aos direitos previdenciários engendram importantes contradições históricas. Em que pese o direito previdenciário se constituir como natureza contratual, o acesso é tensionado por diferentes aspectos assentados na visão patrimonialista de estado e do não reconhecimento da relação saúde-trabalho e adoecimento. Ou seja, embora o acesso à previdência se dê pelas relações contratuais do trabalho, a centralidade do trabalho não tem seu reconhecimento a priori presente para a garantia do direito.

Buscando aprofundar essas duas perspectivas de análise, o presente artigo irá demonstrar num primeiro momento o agravamento desse cenário, com a ampliação da precarização do trabalho e com sucessivas contrarreformas da previdência após a constituição de 1988, dando destaque para a mais grave e aviltante, evidenciando as pressões do sistema financeiro, que ocorreu em 2019 através da Emenda Constitucional 103. Na sequência, busca-se demonstrar o agravamento das condições sociais e do processo de saúde-doença dos trabalhadores, através de uma análise sobre os impactos da precarização do trabalho no contexto histórico social.

2. A Contrarreforma da Previdência Social de 2019 e sua financeirização

O modo de produção de uma sociedade determina como será realizada a distribuição da riqueza socialmente produzida e no capitalismo essa distribuição é consumada sob o comando do capital em seu favor, em detrimento das trabalhadoras e trabalhadores. O Estado, a partir do ingresso do capitalismo em seu estágio imperialista, torna-se o principal responsável pela distribuição da renda nacional, que se efetiva através do orçamento público (NETTO; BRAZ, 2012). Cabe destacar que "uma das formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade nas formas de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida" (SALVADOR, 2019). A utilização do fundo público para socorrer instituições financeiras é uma das características das crises do capitalismo contemporâneo, que possui como desdobramentos as contrarreformas sobre as políticas sociais, especialmente as da seguridade social, pois estão nelas os interesses dos produtos/fundos financeiros (SALVADOR, 2019).

A agudização da crise do capital após a falência do modelo keynesiano abriu caminho para a consolidação do neoliberalismo enquanto modelo de organização do Estado. Para Harvey (2008, p. 27), esta neoliberalização pode ser interpretada tanto como "um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas". Assim sendo, observa-se o deslocamento do papel dos estados nacionais em garantir proteção social para o papel de Estado investidor, objetivando alargar o lastro de intervenção do capital financeiro e a margem de acumulação das elites financeiras. Ainda, vale destacar que duas forças sociais do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo passam a assumir o comando da acumulação a nível mundial: as novas tecnologias informacionais e a integração dos mercados financeiros em escala global.

Sobre a política de Previdência Social, locus deste artigo, observa-se desde o início da década de 1990 - período pós Constituição Federal de 1988, a sua financeirização através de contrarreformas que retiram direitos da classe trabalhadora ofertados numa perspectiva de política pública de prestação estatal, conforme pacto firmado da carta magna de 88 que institui a Seguridade Social, para favorecimento do grande capital financeiro. A última contrarreforma, ocorrida em 2019 através da Emenda Constitucional nº 103 (EC 103) , trouxe mudanças para o acesso aos benefícios

previdenciários e afastou ainda mais essa política da lógica de prestação pública de proteção social em eventos de incapacidade temporária ou permanente para trabalho e idade avançada; à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador e a trabalhadora em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos/das segurados/as de baixa renda; e pensão por morte ao cônjuge ou companheiro e dependentes (BRASIL, 1999) e a aproxima, cada vez mais, da privatização dos benefícios de proteção social.

Como citado acima, a EC 103 alterou - novamente - o sistema de previdência social brasileiro. Algumas das alterações mais substanciais - tanto para o regime geral de previdência social (RGPS), quanto para o regime próprio (RPPS) - dizem respeito ao cálculo da pensão por morte e à aposentadoria permanente para o trabalho remunerado (aposentadoria por invalidez), tais dispositivos impactam negativamente a renda de prestação mensal, pois possibilita uma redução de até quarenta por cento do valor do benefício. No caso da pensão, por exemplo, ela passa a ser equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria recebida pelo/a trabalhador/a segurado/a ou servidor/a ou daquela a que teria direito se fosse aposentado/a por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento. Ainda, as cotas por dependente, após a contrarreforma de 2019, passa a cessar com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes (BRASIL, 2019).

A Previdência Social, como parte estruturante da seguridade social brasileira, é uma das principais responsáveis pela proteção social em situações de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho com o pagamento, através de benefícios previdenciários, de renda mensal em substituição ao salário do trabalho remunerado. Em relação ao benefício de aposentadoria por incapacidade permanente (aposentadoria por invalidez), este, após 2019, passou a corresponder a apenas sessenta por cento do salário de benefício, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, para os homens, ou quinze anos de contribuição, para as mulheres. O salário de benefício apenas permanecerá em cem por cento em casos de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho (BRASIL, 2020).

As constantes contrarreformas operadas no âmbito da política previdenciária brasileira tornam esta política pública fragilizada diante do capital financeiro. Conforme aponta Chesnais (2005), o capital portador de juros está na centralidade das relações

sociais e econômicas e da atual crise do capital. A política de Previdência Social é na prática um bilionário fundo financeiro que é direcionado para a aplicação em bolsas de valores por meio dos investidores institucionais, que englobam fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos (...) O fundo público é capturado por uma fração da burguesia financeira" (SALVADOR, 2019 p.103). Esta fração da burguesia opera como "credores do setor público", conforme aponta o autor, constituindo-se enquanto privilegiados pela política fiscal e econômica.

Portanto, a contrarreforma de 2019 resultou na transfiguração da Previdência Social brasileira de direito de cidadania a produto a ser consumido no mercado. Assim, essas transformações no desenvolvimento da sociedade moderna se concretizaram enquanto estratégia de dominação das elites sobre a relação capital-trabalho.

Antes mesmo da contrarreforma da previdência social de 2019, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, instituiu o novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte anos. Com isso, para os próximos 20 exercícios financeiros haverá o congelamento dos gastos públicos. Para os exercícios posteriores a 2017, por exemplo, o limite do gasto público com as políticas sociais estará limitado ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (BRASIL, 2016). Nesse sentido, políticas de austeridade fiscal, como a já mencionada EC 95, são impostas às nações endividadas pelos organismos credores internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Importante destacar um dos principais mecanismos de justificação da implantação destas medidas de austeridade, especialmente nas economias do capitalismo periférico: a dívida pública. A emissão de títulos da dívida pública por parte do Estado, que serão posteriormente adquiridos pelas supracitadas organizações financeiras internacionais, permite que o capital portador de juros gere valor sem produzir riqueza material ou capital a ser investido em contrapartida. São simplesmente códigos eletrônicos elaborados pelas tecnologias informacionais que multiplicam exponencialmente a acumulação do capital financeiro. Chesnais (2010, p. 152) refere que "a dívida pública é geradora de austeridade orçamentária e de paralisia das despesas públicas.

Portanto, nos países ditos em desenvolvimento, é ela, no curso dos últimos dez anos, que facilitou a implantação de políticas de privatização. Vale ressaltar que a Emenda Constitucional 95 impõe limites para o orçamento da seguridade social, mas não para a

emissão de títulos da dívida pública a serem especulados pelo capital financeiro. Fontes (2017, p. 24) oferece reflexão propícia acerca da dívida pública:

> Marx já dizia que a única coisa democrática na sociedade capitalista é a dívida pública. A dívida pública representa o compromisso do Estado (lugar de coerção e convencimento) com os capitalistas. Com a dívida, o Estado assegura que irá garantir a extração de mais valor dos trabalhadores no futuro próximo e no distante. (FONTES, 2017, p. 24).

Assim sendo, as políticas de seguridade social, os direitos sociais e os direitos do trabalho vão sendo consumidos pela voracidade com que o capital financeiro opera na atual conjuntura. A necessidade de continuamente gerar valor por parte do capitalismo acaba por depredar a parca segurança no trabalho, fomentando a desregulamentação das relações de trabalho e legitimando a precarização das mesmas.

No capítulo seguinte, será abordada a questão do agravamento da precarização do trabalho bem como seu impacto no acesso aos direitos relacionados ao trabalho.

2.1 O agravamento da precarização do trabalho e do (não) acesso aos direitos previdenciários

A venda da força de trabalho da classe trabalhadora é vital para o modo de produção capitalista e torna-se um fator determinante nas relações sociais. O reconhecimento da centralidade do trabalho no processo de saúde-doença decorre de avanços teóricos e políticos da área da saúde do trabalhador, sendo resultado de lutas sociais históricas, que se mantêm presentes no enfrentamento da exploração do trabalho.

A precarização das condições de trabalho, que envolvem fatores materiais e sociais, apontam para um expressivo desgaste laboral, que requer a necessidade constante de garantir direitos relativos ao processo de adoecimento do trabalhador, situação essa que coloca em pauta a discussão da proteção social, que possui como núcleo fundamental e estruturante a política de previdência social.

Diante da crescente desestruturação do mundo do trabalho, que se apresenta, principalmente, na informalidade e no trabalho desprotegido, o acesso aos direitos previdenciários tem se tornado cada vez mais restritos aos trabalhadores, materializando as mudanças das relações de trabalho, fruto da reforma previdenciária e trabalhista que contribuiu para retrocessos nos direitos da classe trabalhadora. A política de previdência permanece predominantemente aos que possuem vínculo formal de trabalho ou

contribuintes individuais. Cabe mencionar, que ainda assim, há muitas vezes, significativas barreiras para que o trabalhador, na sua qualidade de segurado, consiga acessar os seus direitos, pois são limitados por inúmeros condicionantes das mencionadas reformas.

Observa-se, no entanto, que há os mais diversos aspectos que corroboram para que esta política não corresponda na sua essência aos reais objetivos propostos, que é da proteção social. Assim, a política de previdência, dentro da seguridade social vem num processo decorrente de desmonte, sendo resultado do Estado capitalista, que opera numa perspectiva, onde os modelos de gestão adotadas, têm impactado diretamente na saúde, na assistência social e também na previdência social. Lopes (2017) problematiza a questão da universalização da previdência social e aponta aspectos de desestruturação de um governo que não possui compromisso com a proteção social.

No caso da previdência, a limitação do acesso aos benefícios previdenciários provoca um agravamento das expressões da questão social. A cobertura previdenciária, distante da universalização, alinhada ao projeto neoliberal tem ampliado o contingente da população que tem buscado os mais diversos benefícios, porém se depara com uma estrutura do Estado sucateada moldada por políticas administrativas, voltadas a um prisma puramente gerencialista e não garantidor de direitos. É nesse cenário que Pereira (2017, p. 29) destaca que "com o desmantelamento a galope do já precarizado e cada vez mais "aos pedaços" trabalho assalariado, aliado à condenação de trabalho até a morte de pessoas que jamais acessarão os benefícios previdenciários, o futuro se mostra sombrio.

Na atual conjuntura, onde se vivencia uma crise sanitária, os impactos não são apenas em caráter epidemiológicos, mas os prejuízos são sociais, econômicos e políticos, principalmente na vida de trabalhadores que buscam, nesse período por um benefício, pois o que já era difícil, tornou-se muito mais preocupante. O enfrentamento à pandemia, em meio a ações negacionistas, vem lançando muitos trabalhadores a condições de maior miserabilidade e dificuldade de acesso a seus direitos sociais. Necessidades básicas de sobrevivência, possibilitada principalmente por meio da renda, se torna inalcançável para muitos, e consequentemente acabam interferindo no acesso a bens e serviços como na saúde, na habitação, na assistência, aumentando ainda mais as desigualdades sociais, contribuindo para o adoecimento desses trabalhadores, sobretudo, durante a crise sanitária pandêmica, considerações que serão apresentas na discussão do subtítulo a seguir.

2.2 Saúde do trabalhador, degradação do trabalho e Pandemia

Tem-se presente que a precarização do trabalho expressa, segundo Alves "não apenas a degradação do trabalho vivo, enquanto venda da força de trabalho como também atinge e degrada a pessoa humana que trabalha (ALVES, 2018 p. 903). Ou seja, a degradação da saúde do trabalhador e da trabalhadora é ponto central da relação saúde-trabalho e

A Saúde do trabalhador(a) é expressão do estágio da crise estrutural do capitalismo, no contexto contemporâneo, as novas formas de relações e condições de trabalho resultantes da reestruturação produtiva como parte das políticas econômicas de recorte neoliberal e da crise de acumulação capitalista, reconfiguram o perfil de adoecimento relacionado ao trabalho. São produzidos assim antigos e novos agravos sobre a sua saúde dos trabalhadores, que atingem fortemente a sua sociabilidade e integralidade enquanto pessoa humana.

O modelo sociometabólico do capitalismo, para Alves (2020) desvaloriza o trabalho vivo na produção social do capital, e ainda segundo ele "o capital deparou-se com seus limites absolutos internos que se traduzem,no plano da reprodução social, na degradação da saúde humana (Alves, 2020, p.126). Conforme já mencionado, a atual resposta das elites econômicas à atual crise do capitalismo busca em toda forma de austeridade fiscal e desregulamentação das seguranças do trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras ampliar a taxa de extração de mais valor. Lazzarato sintetiza este movimento

> A capacidade de tratar qualquer atividade como trabalho abstrato, ou seja, de extrair quantificações de qualquer atividade, determina uma "indiferença" radical em relação a qualquer conteúdo, a qualquer valor de uso. As consequências dessa "abstração" são tremendas, já que a acumulação do capital, conhecendo apenas limites quantitativos que ela deve continuamente ultrapassar, é indiferente a tudo, exceto a esse movimento quantitativo de perpétua superação (LAZZARATO, 2019, p.125).

Desta forma, o trabalho no capitalismo aparece não como possibilidade de autodeterminação do sujeito que trabalha, mas como fator de desgaste e diminuição das capacidades humanas. Nesta busca perpétua pela ampliação da acumulação de capital, as relações de poder e as estruturas organizacionais do trabalho subjugam os trabalhadores e trabalhadoras a patamares cada vez mais precários de existência.

A partir dessa perspectiva o que se observa, é que o contexto pandêmico pós 2020 agudiza a precarização do trabalho e o processo de saúde e doença da classe trabalhadora.

Nos termos de Antunes, o capitalismo pandêmico "é intensamente diferenciado quando se trata de atingir e penalizar as classes sociais. Com uma aparência inicial policlassista, a pandemia do capital é de fato muito mais funesta ao atingir o corpo da classe trabalhadora" (ANTUNES, 2020, p.28)

Nesse contexto, de sobremaneira, há o crescimento ainda maior da flexibilização e informalidade do trabalho, onde um contingente de trabalhadores e trabalhadoras são expostos às condições precárias de trabalho e a COVID-19. Concomitante amplia-se a intensificação do trabalho humano através do trabalho remoto, atingindo fortemente a saúde dos trabalhadores

Vizzaccaro-Amaral (2021) aponta os efeitos da pandemia sobre a saúde dos trabalhadores demonstrada através de diferentes estudos, os quais indicam os principais agravos estão associados à saúde mental, dentre eles, o medo de contaminação de si e da família, quadros de ansiedade e de sofrimento social, dentre outros.

Vivencia a classe trabalhadora uma conjunção de determinantes que incidem no seu trabalho e na sua saúde, os quais não tiveram resposta por parte do estado, quanto a políticas sociais de proteção social. Sendo que, a classe trabalhadora já encontrou um cenário de desproteção no contexto pandêmico, com a reforma trabalhista e previdenciária. Como bem aponta Mendes (2021)

> A pandemia encontrou no Brasil um solo fértil para sua acelerada disseminação(...) sem políticas econômicas e sociais protetoras ou reparadoras adequadas, a crise sanitária gerou também uma crise econômica e social, marcada pela perda de postos de trabalho e consequente aumento do desemprego (que já não era pouco), além do aumento da precarização,agora espertamente legitimada pela pandemia, e rapidamente 'legalizada' por meio de Medidas Provisórias (MP). Com a ausência de um Estado já intencionalmente reduzido, segundo os preceitos da agenda neoliberal, formou-se um círculo vicioso de contínuo agravamento da crise sanitária e econômica (MENDES, 2021 p. 173)

No que tange à Previdência Social, o acesso aos direitos previdenciários, em especial o auxílio doença, que após a contrarreforma da previdência de 2019 passa a ser denominado de auxílio por incapacidade temporária, não teve alcance significativo no início da pandemia da COVID-19 no Brasil, fato que evidencia o distanciamento da proteção ao trabalhador e a trabalhadora efetivado por essa política pública na sociedade capitalista atual. De abril a agosto de 2020, por exemplo, foram requeridos aproximadamente 2 milhões de benefícios por incapacidade temporária, destes, apenas 1,70 milhão tiveram a análise do pedido concluída no período em destaque. Dos pedidos

concluídos, 981 mil foram negados, ou seja, mais da metade, 57,7% (CARNEIRO; BITTENCOURT, 2020).

Considerando um cenário de crise sanitária de forte impacto na saúde da classe trabalhadora, conforme aqui referido, a previdência social enquanto política de proteção social caminha na contramão da garantia dos direitos dos trabalhadores e as políticas econômicas e trabalhistas na desestruturação do trabalho no Brasil.

3. Considerações finais

O cenário social que se apresenta nos últimos anos, no campo da seguridade social que entrelaça as políticas de proteção à população, é elemento central para impulsionar lutas e estratégias de resistência da classe trabalhadora. As alterações provocadas pelo capital financeiro escancaram o modo de relação social direcionada no e pelo lucro, que se materializa ao se apropriar do trabalho não pago de quem vende a força de trabalho. A fragmentação da seguridade social e todo o desmonte das políticas de proteção social no país são frutos das recorrentes contrarreformas que possui em seu cerne, um estreitamento do acesso aos direitos que são operacionalizados pela previdência social. Deste modo, sendo o capital o fator absoluto que coordena o seu direcionamento, há um horizonte de preocupação, mediante o que vem ocorrendo, que é terceirização das políticas sociais e consequentemente uma população que na sua grande maioria, está à margem do desemprego, da desproteção, do não acesso aos direitos sociais.

Ao realizar reflexões sobre as contrarreformas da previdência social brasileira, buscou-se contextualizá-las no âmbito da crise capitalista e seu poder na desestruturação do trabalho e das políticas sociais, principalmente as relacionadas à saúde do trabalhador. A perda de direitos da classe trabalhadora, especialmente em relação aos direitos previdenciários agravam ainda mais as condições de saúde e renda das pessoas que vivem da venda da força de trabalho para sobreviver. Ficam desprotegidas socialmente enquanto a política pública fica subordinada à ordem capitalista.

Sendo assim, a classe trabalhadora necessita ampliar a compreensão de seu papel na produção de riqueza e a consciência da luta coletiva para a superação desse modo de sociabilidade capitalista.

Referências

ALVES, Giovanni. Precarização do Trabalho IN: MENDES, René (Org.). Dicionário de saúde e segurança do trabalhador: conceitos-definições- história-cultura Novo Hamburgo: Proteção, 2018. p. 904-906.

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital / Ricardo Antunes. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo, 1953- Coronavírus [recurso eletrônico] : o trabalho sob fogo cruzado / Ricardo Antunes. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2020. recurso digital (Pandemia capital)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 28 set. 2021.

_____. **Decreto nº 10.410**, de 30 de junho de 2020. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n o 3.048, de 6 de maio de 1999. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm>. Acesso em 10 out. 2021.

CARNEIRO, Evelyn; BITTENCOURT, Samantha da Cunha. **A desproteção da classe trabalhadora na pandemia COVID e do capital:** uma análise a partir do (não) acesso ao BPC e ao auxílio doença. In: SENPINF, SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 2020, Porto Alegre. Anais do V SERPINF e III SENPINF Inflexões da Pandemia-COVID 19 na vida, nas políticas públicas e no trabalho. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: ___ (org). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005. P. 35-68.

FONTES, Virgínia. Desenvolvimento capitalista e classes sociais. In: *Rumos das políticas de desenvolvimento: balanço crítico, alternativas e cenários futur*o. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, 2017.

LAZZARATO, Maurizio. *Fascismo ou Revolução? O neoliberalismo em chave estratégica*. 1ª ed. São Paulo, N1 Edições. 2019.

LOPES, M. l. da S. **Previdência social no Brasil:** (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: cortez, 2017. 486, p.

MENDES. R. Trabalho, saúde e barbárie social: o caso da pandemia da Covid-19 no Brasil, sua determinação social e a importância do mundo trabalho In: .Trabalho, saúde e barbárie social: pandemia, colapso ecológico e desenvolvimento humano / organização Govanni Alves, André Luiz Vizzaccaro Amaral. 1. ed. Marília, SP: Projeto editorial Praxis, 2021.

NETTO, José Paulo ; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. 8.ed. São Paulo, Cortez: 2012.

PEREIRA, Camila Potyara. A Proteção Social em tempos sem brios. **Revista Argumentun**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 24-29, set./dez. 2017.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, Evilasio. et al. (Orgs.). **Crise do capital e fundo público:** implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019. p. 99-121.

SAMPAIO, José Jackson Coelho. Epidemiologia da imprecisão: o processo saúde/doença mental como objeto da epidemiologia / Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1998.

VIZZACCARO-AMARAL, André Luiz A pandemia de Covid-19 e a intensificação da precarização do trabalho e dos impactos à saúde dos trabalhadores. *in* : Trabalho, saúde e barbárie social: pandemia, colapso ecológico e desenvolvimento humano / organização Govanni Alves, André Luiz Vizzaccaro Amaral. 1. ed. Marília, SP: Projeto editorial Praxis, 2021.

POLÍTICA SOCIAL – A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA INTER-RELAÇÃO COM A POLÍTICA DE TRABALHO

Isabel Graciele Padoin[1]
Andressa Corrêa Bernardon[2]
Larissa Ramalho Pereira[3]

1. Introdução

Esse estudo é fruto de uma revisão bibliográfica que tem por objetivo estudar de que forma pode-se associar a Política do Trabalho com a Política de Assistência Social na sociedade brasileira, justificando-se a relevância desse estudo com a importância de produzir informações científicas sobre essa temática. Acredita-se, ser de fundamental acuidade que se compreenda como essas duas políticas públicas se conectam, de modo a entender como vem sendo construídas e organizadas.

2. Políticas Públicas e o cenário brasileiro

Quando se fala em política pública é importante salientar que essa surge nos pós Segunda Guerra Mundial na Europa e nos Estados Unidos, sendo um marco ou linha de orientação para a ação pública sob responsabilidade de uma autoridade também pública, sob o controle da sociedade. Logo, é algo que compromete tanto o Estado, quanto a sociedade, uma vez que deve influir em uma realidade concreta que precisa ser mudada. Destaca-se que a política social é uma espécie de gênero da política pública, já que envolve dinâmicas variadas de relações entre o Estado e a sociedade, que objetivam tornar aplicáveis os direitos sociais declarados e garantidos nas Leis, que, comumente, são conquistados pela sociedade (PEREIRA, 2009).

As políticas públicas devem pautar-se pelo princípio do interesse comum ou público, da soberania popular, de modo a satisfazer as necessidades sociais, guiando-se pela racionalidade coletiva, onde o Estado e a sociedade desempenham papéis ativos, dado o envolvimento de diferentes atores governamentais e não-governamentais. Para

[1]Aluna do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (doutorado), Professora de sociologia do Instituto Federal Farroupilha – Campus Jaguari (isabelpadoin@yahoo.com.br)
[2] Doutora em Serviço Social – PUC/RS.
[3] Doutora em Serviço Social PUC/RS. Professora do Curso de Serviço Social da UFSM.

tanto, "*está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar conflitos*" (PEREIRA, 2009).

Por conseguinte, a participação do governo é importante na criação e no processamento das políticas públicas, todavia, é indiscutível ressaltar que os setores comerciais, as instituições de caridade e os grupos de interesses particulares exercem influências diretas sobre as escolhas e ações governamentais, demonstrando, assim, que existe um espaço de reciprocidade e antagonismo do Estado com a sociedade, sendo esse um lugar da disputa de grupos de interesses concorrentes (BEHRING & BOSCHETTI, 2008). Deste modo, é preciso compreender que ao analisar uma política pública:

> (...) o principal foco analítico está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (politics) e à sociedade política (polity), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 21).

Observa-se, igualmente, que para a construção de políticas públicas é indispensável refletir sobre a questão da cidadania, ou seja, a auto representação dos indivíduos como sujeitos de direitos, que irá limitar suas garantias políticas e sociais. É importante saber que a cidadania se encontra diretamente atrelada à democracia, já que busca, por meio de processos responsivos, pressionar o poder público para que cumpra seu papel, fazendo com que os indivíduos, por meio do seu poder de ação, intervenham de forma positiva na construção do bem-comum. Logo, a cidadania envolve ações ousadas capazes de modificar o rumo das coisas, contribuindo para a concretização de um sistema democrático justo e equitativo.

No Brasil, a democracia convive com a existência de desigualdades sociais intoleráveis, comprometendo o destino de milhões de pessoas que são praticamente obrigadas a viver indignamente. Moisés esclarece que (apud Plasencia, 2001), na sociedade brasileira, o sistema democrático comporta uma distribuição profundamente desigual, não só dos bens materiais, mas também, dos recursos simbólicos e de poder. Tal situação, compromete a concretização da cidadania, que não pode ser vista como uma realidade, mas continua sendo um direito a ser conquistado pelo conjunto da população.

De acordo com Baquero (1998) a democracia política brasileira ainda é frágil, pois os direitos básicos efetivos não são garantidos a todos os indivíduos. Não há uma cultura política enraizada neste país, uma vez que as pessoas não demonstram lealdade e apoio aos princípios democráticos. A ausência de tais elementos pode criar obstáculos à estabilidade democrática, gerando incertezas.

As pessoas não têm o hábito de participar de assuntos políticos. Na verdade, delegam funções a instituições e acreditam que estas cumprem seus devidos papéis. Tem-se, assim, no Brasil, a predominância de políticas conturbadas e fragmentadas.

Tais características são formadas historicamente, desde a colonização do Brasil pelos portugueses, onde foram herdados a maioria dos elementos da cultura Ibérica, como o patriarcado, o clientelismo, o patrimonialismo. Essa tradição traz para o Brasil uma burocracia falha, inadequada e ineficiente. Na visão de Faoro (2003), uma burocracia para se instalar em um território e ser satisfatória, necessita basear-se em procedimentos de racionalidade e impessoalidade. No Brasil, esse quadro era (é) completamente contrário, pois mesmo com a chegada da modernização e do capitalismo, todas as relações ocorrem de forma pessoal, estamentais, pautadas no prestígio e na honra das pessoas.

Para este teórico, quem sempre controlou e manipulou, tanto a política como a economia no Brasil foram os donos do poder, os quais deram origem a estamentos, formados por proprietários rurais fortemente influentes (aristocratas, oligarcas), dotados de grande capital financeiro e prestígio social. Estes sobrepujaram o econômico ao político e ao social, fazendo com que as pessoas não tivessem direitos, mas apenas deveres, compondo, portanto, uma massa de desvalidos.

Diante desse quadro, tudo é permeado por relações pessoais de poder, de mando e obediência. Não há divisão entre a esfera pública e a privada. O Estado é uma extensão do círculo familiar, regulado por uma ética de fundo emotivo. Na visão de Holanda (2005), não existe polidez nas relações, isto é, um respeito à formalidade, não há disciplina e ordem nas relações e nos lugares.

Outro teórico que traz essa mesma relação é DaMatta (1977), o qual elucida que o Brasil sempre configurou suas relações (e ainda configura) em hierarquias de privilégios, onde a estrutura burocrática é, em grande parte, irracional, na medida em que sempre se consegue dar um jeitinho para desviar-se das regras, que deveriam ser iguais para todos. Os status superiores baseiam-se no favoritismo, impossibilitando a formação de éticas horizontais. Logo, as regras universais são sempre distorcidas em prol de uma relação pessoal. As pessoas repudiam o anonimato e aspiram, veementemente, serem reconhecidas pelo lugar que ocupam na estrutura social e hierárquica (COSTA, 2005).

Contrapondo-se a tais aspectos, é preciso que haja mudanças nos pensamentos dos atores sociais, os quais têm de acreditar que intervindo na realidade podem mudar o rumo dos acontecimentos, opondo-se, fortemente, contra a apatia e a descrença de que suas

ações nada podem transformar. Essa modificação de pensamentos passa a fortalecer o poder de participação dos cidadãos, enquanto ferramenta de transformação social.

Cabe elucidar que o processo de participação social pode ser visto como uma construção que não tem fim, ou seja, uma obra não acabada que precisa sempre de reajustes. Para tanto, a participação não é uma dádiva ou uma concessão, mas algo conquistado, que para ser obtido passa por diversos obstáculos.

O que se entende, então, é que o ato de participar, é, na verdade, um ato de luta, de autopromoção dos indivíduos. Supõe, desse modo, compromisso, envolvimento, presença em ações vistas, por vezes, como arriscadas (DEMO, 1993). Requer, também, consciência crítica, autocrítica, buscando estabelecer uma disputa com o poder.

Vê-se, a partir disso, que a participação e a organização dos cidadãos é realmente relevante, uma vez que se concretiza como instrumento de rupturas de normas e valores que oprimem a sociedade, estabelecidos, comumente, pelas classes dominantes. Todavia, de acordo com o ponto de vista de alguns teóricos (BAQUERO, 2006), no Brasil, as pessoas não têm por hábito participar de processos políticos transformativos que se contraponham e rompam com as normas e valores estabelecidos pelos grupos de interesses dominantes que compõem os centros decisórios do Estado.

Nessa mesma perspectiva, o Estado, quando o assunto é participação, prefere que a sociedade mantenha-se desorganizada, uma vez que, assim, esta encontra-se enfraquecida, não fazendo reivindicações e nem alarmando confrontos. Dessa forma, como já elucidado, o Estado, juntamente com os grupos dominantes, não enfrentam forças contrárias significativas capazes de coibir os seus interesses e corrupções.

Observa-se, portanto, que é extremamente negativo o fato de a população não se sentir compromissada com o seu destino, deixando tudo sob a custódia do Estado. Isso faz com que o governo sinta-se eximido de seus compromissos, já que não há a efetiva pressão dos reais interessados. A prática democrática estabelece-se, assim, de modo deturpado, onde os indivíduos são usados e a pouca oposição que existe, é facilmente cooptada.

O que fica claro, nestas circunstâncias, é que a participação cidadã é um mecanismo que pode se opor à situação caótica, descrita acima, pois propicia o fortalecimento de interesses por parte dos atores sociais que, por meio de opiniões críticas conseguem distinguir as causas e as formas de injustiças presentes na sua vida. Destarte, a mobilização da consciência e a conquista de cidadania auxiliam a manter aceso o sentimento de indignação dos atores sociais, que passam a questionar, provocar e

interferir na construção da sociedade. Saem da cultura da resignação, para a cultura da solidariedade, para a atitude e o gesto de reconhecer o próximo e a si, como sujeitos de direitos.

Caso contrário, as pessoas, ao invés de compor a cultura da reivindicação, encontram-se atreladas à cultura da dependência, do favor. Isso se apresenta como uma problemática, pois somente os sujeitos que se utilizam de instrumentos eficazes de pressão é que conseguem obter ações eficazes por parte do Estado, já que os indivíduos que não exercem nenhum tipo de pressão, tornam-se meros dependentes da ação estatal, buscando, com isso tentar, conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência.

Tal individualismo, segundo Sennett (1988), é reflexo de uma sociedade fragmentada, onde a solidariedade se encontra fragilizada. De acordo com esta visão, o homem fecha-se em seus próprios objetivos e a esfera pública encontra-se cada vez mais atrofiada, incapaz de pensar em um contexto maior. Percebe-se que os indivíduos, na atualidade, estão saturados da esfera pública e a política passa a ser vista em termos psíquicos, tornando-se difícil para o público perceber o que é, ou não, autêntico, restringindo, portanto, a sua participação.

Vê-se, aqui, o quanto a racionalidade e autonomia do Estado ficam comprometidas, já que as organizações de poder se limitam a determinados grupos minoritários, como já mencionado, historicamente hegemônicos. Isso demonstra o claro colapso do Estado enquanto unidade legitimamente reconhecida pela sociedade na regulamentação das relações sociais (BAQUERO, 1994). A instabilidade estrutural do Estado alimenta, fortemente, a fragilidade da política e da democracia. Na visão de alguns pensadores (BAQUERO, 2006), em grande parte dos países da América Latina, o que se vivencia são democracias meramente delegativas e não representativas.

Apesar deste desgaste do Estado, a única forma de diminuir com as práticas que causam a desigualdade social é por meio de sua ação. É mister, desse modo, segundo inúmeros teóricos, a criação de redes, tanto em sentido vertical, como horizontal, onde possam ser descobertos recursos e haja a mobilização destes, em prol do bem comum.

Como já salientado, no Brasil, as desigualdades sociais, em grande parte da história, sempre foram tratadas como algo ligado à vagabundagem, configurando-se, desse modo, como caso de polícia ou mero assistencialismo proveniente de algumas "almas caridosas", que tinham pena dos mais pobres, e, assim, prestavam-lhe algum tipo de auxílio, cumprindo com os preceitos do Cristianismo de ajudar o próximo.

A condição de pobreza, dessa maneira, era entendida como algo natural, inevitável. Os pobres sempre foram julgados como imorais, irresponsáveis, preguiçosos, não-merecedores de atenção. Só se tornavam objeto de preocupação quando saíam ou eram arrancados de sua situação de conformismo e eram, assim, vistos como uma ameaça à ordem constituída.

Percebe-se que o setor social sempre esteve imbricado à problemática do trabalho, já que sempre foi feita uma distinção entre os tipos de população, ou seja, a diferenciação entre os mendigos e "vadios" capazes para o trabalho, e aqueles incapazes para o trabalho, separando-se também os "bons" pobres dos "maus" pobres. A emergência do Estado Social, capaz de gerir os riscos e as inseguranças daqueles que vivem do trabalho, pontua a questão do trabalho como um fator básico das definições dos direitos sociais, dado que esse está, portanto, no cerne da organização social e de sua integração hierarquizada (FILGUEIRAS, 1996). Assim,

> (...) com o processo generalizado de assalariamento e de formação da classe operária, estabeleceu-se uma nova distinção: de uma lado, os trabalhadores empobrecidos, e, de outro, o "resíduo social" formado pelos indigentes e pelos que não têm trabalho regular. Resultou daí a bifurcação do mundo operário organizado e do mundo dos excluídos (ou, para utilizar uma distinção que se tornou famosa, as "classes trabalhadoras" e as "classes perigosas") (FILGUEIRAS, 1996, p. 15).

Nesse sentido, durante muitas décadas, não só no Brasil, como em muitos outros países, os gestos assistenciais permaneceram apoiados na benemerência e no paternalismo, na medida em que, são as elites que têm o poder de decisão sob os auxílios e apoios financeiros destinados às organizações da sociedade civil de cunho caritativo.

> No final do século XIX, foram formuladas mais claramente as críticas ao liberalismo que deixava ao encargo da sociedade e das iniciativas privadas as ações mais significativas no campos social: o Estado deveria criar medidas de proteção ao trabalho contra o funcionamento de mercado. Busca-se ressocializar a economia pela ação do poder público que estabelece medidas protetoras. A solidariedade poderia, assim, reaparecer fundada em outras bases, não mais em bases familiares, comunais ou religiosas, mas em bases propriamente políticas. Está em curso a politização do social (FILGUEIRAS, 1996, p. 15).

Em termos de Brasil, a realidade social passa a modificar-se, parcialmente, com o fim da Ditadura Militar, quando a Assistência Social começa a ser pensada, enquanto política pública. Nota-se que essa é uma perspectiva bastante recente, que só se concretiza com a criação da Constituição Federal Brasileira de 1988. Nesse sentido, com o fim da ditadura militar, os segmentos mais pobres da população brasileira, passam a ter maior

visibilidade, devido ao fortalecimento dos movimentos sociais que pressionavam e exigiam o atendimento de suas reivindicações, proporcionando, desse modo, o apoio à assistência social enquanto política pública, como estratégia de enfrentamento da desigualdade social.

Sendo assim, no período de 1980 crescem os debates, documentos, posicionamentos e proposições para que a assistência social seja inserida na Constituição de 1988, como política pública, efetivando-se como dever do Estado e direito do cidadão. Para tanto, a grande mobilização democrática e as crescentes exigências de inovação na área social, contribuíram, de maneira grandiosa, para que a assistência social se tornasse uma política pública constitucionalmente assegurada pertencente ao tripé da Seguridade Social, juntamente, com a Saúde e a Previdência Social (BRASIL, 1988).

Para que se efetivassem as regulamentações e a institucionalizações dos avanços obtidos com a promulgação da Constituição Federal foi fundamentalmente necessária a aprovação das Leis Orgânicas de cada política. Destaca-se que a Assistência Social foi a última a ter efetivada sua Lei Orgânica (em 1993), devido às inúmeras discussões políticas, sociais e econômicas, concomitantemente com a resistência de alguns grupos em aceitar que a assistência social fosse normatizada como política pública de seguridade social, passando a ser direito do cidadão e dever do Estado.

Apesar das resistências e oposições no, dia 7 de dezembro de 1993, é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pautando-se na Lei 8742. Assim a Política de Assistência Social alcança o status de garantia constitucional, convergindo para o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal. Configura-se, na visão de YASBEK (2004), como uma possibilidade de reconhecimento público das necessidades dos seus usuários, assegurando-se como direito não-contributivo propulsor de cidadania.

Contudo, é pertinente destacar que mesmo com as leis obtidas via Constituição Federal de 1988 e com a implantação da LOAS, a Política de Assistência Social permaneceu repleta de ambiguidades, pois, ao mesmo tempo em que aponta como essencial a garantia dos direitos dos usuários, não consegue avançar e nem se legitimar por completo, devido à inserção do Brasil no modelo neoliberal, que busca enfraquecer e deslegitimar os direitos obtidos no campo social, bem como retrair ao máximo os investimentos direcionados ao campo social (YASBEK, 2004).

Sendo assim, frente a todos esses obstáculos e reducionismos ligados à Política de Assistência Social, impostos por questões de ordem estrutural, assevera-se que existe um

grande abismo entre os direitos constitucionais e sua devida efetivação. Para tanto, é com base nestas problemáticas, que em 2004, após intensas discussões nacionais é aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social objetivando a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A implantação do Sistema Único de Assistência Social é resultado de 11 anos de formulação e muitos debates relacionados à Política de Assistência Social. Em 2003, na IV Conferência Nacional, surgem propostas para a construção efetiva do SUAS a partir da contribuição das ideias de vários Estados e Municípios, interrompendo, assim, a construção de programas sociais executados de cima para baixo, priorizando, agora, portanto, as necessidades reais e as especificidades locais.

Em 2005, é promulgada a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) que respalda a implantação deste sistema. Objetiva regulamentar a gestão do SUAS, bem como fortalecer o caráter da Política de Assistência Social como uma política de Estado, de direito dos cidadãos. Busca, com isso, uma nova cultura institucional, onde possa haver reordenação nas ações, e as atividades se voltem para a centralidade na família, sejam descentralizadas político-administrativamente, territorializadas, informatizadas, monitoradas, avaliadas e sistematizadas.

3. Considerações Finais

Percebe-se, portanto, que é de extrema necessidade uma redefinição das relações entre o Estado, a sociedade e os diferentes grupos sociais. O envolvimento dessas três esferas é essencial para a construção de uma sociedade mais equitativa e justa, com políticas e programas eficientes, onde seja criado um espaço público que seja universal e social, como diria Plasencia (2001) “de todos para todos. Essa reorganização e reestruturação do espaço público é efetivamente importante para equilibrar as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Observa-se, diante do que fora exposto, que a assistência social enfrentou inúmeras resistências para ser legalmente reconhecida como DIREITO. Logo, a sua implementação também é um processo bastante complicado, porque ela é uma “política em constante conflito com as formas de organização do trabalho.

Deve-se esclarecer que a assistência social como política pública ainda guarda traços de ajuda, confundindo assistencialismo, assistência e benemerência, aspectos diretamente vinculados a caridade cristã, que sempre praticou a seleção dos pobres com

base na distinção entre "bons e maus", ou seja, aqueles que deveriam ser colocados em alguma instituição de caridade para serem incluídos, por meio da disciplina, do trabalho forçado, das orações (WORKHOUSES) e aqueles que deveriam ser excluídos, por ser estigmatizados como estrangeiros e vagabundos, os quais deveriam sair das cidades e voltar aos seus locais de origem sob repressão policial.

O código de trabalho é formulado em oposição explícita ao Código da assistência. Logo, "assistência e trabalho, se configuram nas regulações da ordem social e na organização social do trabalho então predominante: Assistência mínima aos inválidos e trabalho forçado aos válidos" (BOSCHETTI, 2003, p. 54). Os critérios sempre foram muito restritivos e seletivos para que as pessoas tivessem acesso às medidas assistenciais.

Com o fim da ditadura militar, a questão social passa a ter maior visibilidade, devido ao fortalecimento dos movimentos sociais que cada vez mais tendem a pressionar e exigir o atendimento de suas reivindicações, proporcionando, desse modo, o apoio à assistência social enquanto política pública, como estratégia de enfrentamento da questão social e de se suas expressões, sobretudo, a desigualdade social. Crescem os debates, documentos, posicionamentos e proposições para que a assistência social seja inserida na Constituição de 1988, como política pública, efetivando-se como dever do Estado e direito do cidadão.

4. Referências Bibliográficas

BAQUERO, Marcello. **As múltiplas faces da desigualdade:** capital social e empoderamento na América Latina.

http://www.sociologia.ufsc.br/npms/marcello_baquero.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2009.

_____ (Org). **Cultura Política e Democracia-** Os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1994. 138

_____ (Org). **Democracia, Juventude e Capital Social no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____; CREMONESE, Dejalma (Orgs). **Capital social:** teoria e prática. Ijuí, Ed. UNIJUÍ, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete (ORG). **Política Social no Capitalismo:** Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Editora atual: Brasília, 2003

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma **Operacional Básica - NOB/SUAS**: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, julho de 2005.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Lei n° 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Brasília, DF, 1993.

_____. Tribunal de Contas da União- **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**/ Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **Sociologia:** Introdução à Ciência da Sociedade: São Pa CORTES, Soraya Vargas. **Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social.** Sociologias, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 122-154, Apr. 2015 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000100122&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 06 Setembro. 2015.ulo: Moderna, 2005, p.189-207.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Pobreza da pobreza.** Petrópolis, RJ. Ed. Vozes, 2003

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis:** para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1977 (p. 15-42; 189-239).

FILGUEIRAS, Cristina A. C. **Trabalho, sociedade e políticas sociais.** Revista Serviço Social e Sociedade , São Paulo: Cortez, n. 49, ano XVI, 1995

HOLANDA, Sergio Buarque de, **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle Social da Política de Assistência Social-** Caminhos e Descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

PASE, Hemerson Luiz. **Capital Social e Empoderamento.** http://www.sociologia.ufsc.br/npms/hemerson_luiz_pase.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2009.

PEREIRA, Potyara A.P, **Política Social:** Temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009.

PLASENCIA, Janett Ramírez . **Cidadania em ação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PUTNAM, Robert. D. **Comunidade e Democracia –** A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público** – as tiranias da intimidade. São Paulo: CIA das Letras, 1988.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 Setembro de 2015.

YASBEK, Maria Carmelita. O Serviço Social como Especialização do Trabalho Coletivo. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social.** Brasília: CEAD, p. 87 – 99, 2004.

RETROCESSOS E DESAFIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DE BOLSONARO

Ana Hortência de Azevedo Medeiros[1]

1. Introdução

O presente estudo buscou situar a política de assistência social no Brasil frente ao projeto de natureza ultraneoliberal em andamento que afronta a democracia representativa, favorecendo as reformas de mercado.

A pesquisa utilizou como referencial teórico o método crítico dialético, cujo movimento intelectual nos permitiu realizar uma análise da Política de Assistência Social a partir das categorias mediação, totalidade, hegemonia e contradição. Para subsidiar o processo teórico conceitual do capitalismo contemporâneo no Brasil, ainda, consideramos as categorias trabalho, alienação e classes sociais.

A revisão bibliográfica foi pautada nas mais diversas fontes de conhecimentos existentes: artigos acadêmicos, revistas especializadas, livros, e-books, monografias, dissertações e teses. Também, foram consultados sites e repositórios acadêmicos. Ademais, utilizamos como fontes primárias: leis, decretos, medidas provisórias, normas operacionais da PAS, projetos, planos e programas sociais. E como secundárias: relatórios, materiais jornalísticos, comunicados oficiais, etc. Através desta pesquisa conseguimos aprofundar nosso entendimento acerca dos temas, conceitos e categorias que nos permitiram as sucessivas aproximações teóricas com o nosso objeto de estudo.

É sabido que a carta constitucional brasileira aprovada em 1988 traz a Seguridade Social como um "conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Autores como Mota (2008) e Robert Castel (2000) alegam que a Seguridade Social surge com o reconhecimento das demandas da classe trabalhadora assalariada e de suas lutas por direitos sociais.

Destaca-se que as políticas de proteção social brasileira pós-1988 não conseguiram universalizar o acesso a direitos sociais, dado a contraditoriedade presente

[1]Mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Assistente Social lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social de Santa Cruz/RN. E-mail: anahortenciaazevedo@gmail.com

no seu bojo, conforme afirma Mota (2008, p.1) "a seguridade social é por definição esfera de disputa e negociações na ordem burguesa", de forma que se coloca como campo de lutas, conquistas e retrocessos.

A despeito disto, convém salientar a importância das políticas de saúde, previdência e assistência social no país, na medida em que contribuem para minimizar o grau de pauperização da população e ampliar direitos sociais através do acesso a serviços e benefícios.

A Política Pública de Assistência Social obteve sua regulamentação por meio da Lei 8.742 de 1993, considerada um marco regulatório no Brasil. Com a aprovação da Lei 12.435 de 2011 algumas adequações foram realizadas na LOAS. A partir de então, o Sistema Único de Assistência Social se tornou a instância de gestão da Política de Assistência Social.

Verifica-se que a Política de Assistência Social no país possui caráter descentralizado, considerando os princípios de regionalização e territorialização. É uma política distributiva e compõe o tripé da Seguridade Social prevista pela Carta Constitucional de 1988. É assegurada a todo e qualquer cidadão que dela necessitar, contudo por se tratar de uma política seletiva baseada em critérios econômicos, nem todos os que precisam acabam tendo seus direitos garantidos.

Compete a Política de Assistência Social afiançar as proteções sociais básica e especial (média e alta complexidade). A Proteção Social Básica possui caráter preventivo e é ofertada através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. A Proteção Social Especial, implementada por meio do Centro Especializado de Referência de Assistência Social – CREAS, de abrigos e de instituições de longa permanência, desenvolve ações protetivas a indivíduos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidades e/ou risco pessoal/ social (BRASIL, 2004).

Nos anos 1990, o estado passa a incorporar ideais neoliberais levando em conta a tríade "globalização, reestruturação produtiva e contrarreforma do Estado", causando mudanças significativas no sistema de proteção social brasileiro que, a partir de então, precisa se submeter aos ditames do capital internacional e realizar ajustes e reformas objetivando à retração dos direitos sociais. Chaves e Gehlen (2019, p. 291) afirmam que:

> por intermédio do planejamento de diferentes políticas públicas fragmentadas, o discurso neoliberal dos direitos sociais vai construindo o arcabouço, bordando o tecido e configurando o próprio sentido de injustiça, aprofundando as desigualdades sociais, precarizando o trabalho e as relações sociais, fundamentado pelo Estado neoliberal como contingência histórica e inevitável.

Nesse contexto, as políticas sociais passam a ser compensatórias e assistencialistas, privilegiando o atendimento da rentabilidade econômica sobre as necessidades sociais, consolidando o cumprimento das exigências dos organismos financeiros internacionais. Assim, se inicia um período desafiador, permeado por retrocessos, sobretudo no âmbito da política de Assistência Social, cujos programas passam a serem utilizados como ações de combate à pobreza em substituição ao enfrentamento da questão social.

2. A Política de Assistência Social Brasileira: avanços e contradições

Devemos reconhecer que, embora a política de Assistência Social tenha avançado a partir da Constituição de 1988, os governos neoliberais que a sucederam travaram uma luta contra a sua regulamentação e implementação. Para Draibe (2007, p. 64) "os governos contemporâneos tornaram-se todos eles prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, produzindo o desmantelamento ou, no mínimo, um recuo, um retrenchment, como quer Pierson (1994), da proteção social".

Nos anos 2003, durante o governo petista, a política de Assistência Social ganha centralidade. Segundo Silva (2012, p. 1), o mandato de Lula "anuncia uma ruptura com a trajetória neoliberal e uma nova cultura política de superação do subdesenvolvimento através de um crescimento econômico articulado a justiça social".

O modelo de proteção social liberal adotado nesse período privilegiou a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); unificou e ampliou programas de transferência de renda, criou novos serviços, programas e benefícios no âmbito da rede socioassistencial ao mesmo tempo em que investiu em uma política macroeconômica capaz de gerar desenvolvimento do país e minimizar os efeitos da questão social, conforme sugerem os estudos publicados acerca da reversão dos índices de pobreza no governo neodesenvolvimentista (SILVA, 2012).

Pesquisas recentes, entretanto, nos leva a crer que os governos de Lula, não romperam em definitivo com a ofensiva neoliberal em favor da proteção social brasileira, isto por que ao analisar as políticas sociais, em especial a Assistência Social, sob a perspectiva da categoria teórico-metodológica "contradição", pode se inferir que o

neodesenvolvimentismo também subjuga as demandas da classe trabalhadora em favor das requisições do capital.

Outrossim, uma análise levando em conta as categorias "hegemonia e totalidade" induz ao entendimento de que a política de assistência social, nos governos neodesenvolvimentistas de Lula e Dilma Rousseff, impede a concretude de uma proteção social universalista em prol de políticas compensatórias, seletivas e focalistas; mascara a ofensiva imperialista do capital no país e defende o modelo social liberal e; limita a intervenção política dos trabalhadores através de acordos que despolitiza o movimento sindical.

Considerando o contexto do golpe parlamentar midiático de 2016 e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República nota-se "o aprofundamento de um projeto que, mesmo não tendo sido abandonado pelos governos petistas, reafirma a lógica deletéria das perspectivas neoliberais e contrárias à proteção social e às políticas sociais universais no Brasil" (JESUS E LOPES, 2017, P. 2).

Em meio a este cenário adverso, verificam-se as primeiras iniciativas da contrarreforma do Estado brasileiro, conduzida pelo governo Temer, com ênfase no ataque às políticas de Seguridade Social justificadas em nome do enxugamento das contas públicas, das ações de combate à corrupção e do impulso ao crescimento econômico. Pode-se dizer que este governo foi marcado pelo esfacelamento da previdência social através da retirada de direitos dos trabalhadores em favor das pretensões do mercado e da acumulação capitalista. Mais também se observa um processo de profunda retração da política de assistência social materializado através do ajuste fiscal com cortes substanciais do orçamento; do ataque ao benefício de prestação continuada (BPC); das precárias condições de trabalho vivenciadas pelos trabalhadores do SUAS, entre outros.

A partir de então, a configuração hegemônica do neoliberalismo passa a ter uma face reacionária, racista, misógina. Constata-se que esta conjuntura social e política, aprofundada pela crise econômica do capital, reforça a necessidade de a classe trabalhadora brasileira lutar em defesa de seus direitos e, sobretudo, resistir as medidas de austeridade fiscal que foram adotadas nesse governo.

Em 2018, em meio a uma retórica protofascista que estimula a despolitização e aprofunda a crise democrática justificadas pelo combate à corrupção e o comunismo, é eleito presidente do Brasil Jair Messias Bolsonaro. Para Felipe Demier (2020. p.97): "o seu governo é o produto da união entre uma burguesia golpista com medo das urnas e um neofascista com excelentes chances nelas". Esse cenário político e econômico

ultraneoliberal e atroz é avesso a democracia, a cultura, ao saber científico, as lutas de classes, gênero, orientação sexual e reforça ideologias que incitam a violência social, a misoginia, a censura, a despolitização e as práticas antidemocráticas.

Com a chegada do Coronavírus ao Brasil e o reconhecimento pelos organismos internacionais da existência de uma pandemia, a situação do Brasil é pesarosa: o governo defende que a doença não passa de uma gripe; realiza demissões sucessivas de Ministros da Saúde; estimula o uso preventivo de medicamentos sem a comprovação científica; incentiva a não utilização de equipamentos de proteção sugeridos como medidas preventivas pela Organização Mundial de Saúde; realiza a compra tardia de vacinas, etc. Portanto, estamos vivenciando um momento dramático, pois mesmo em meio a pandemia não houve recuo na agenda ultraneoliberal, ao contrário há um discurso que submete a defesa da vida à economia. Isto vem causando resultados catastróficos como mortes, desemprego, insegurança alimentar, miséria, vulnerabilidades sociais, enfim... tem tornado as expressões da questão social mais visíveis.

Assim, neste momento, o país vivencia uma crise sanitária sem precedentes, uma economia em recessão e o agravamento de uma crise política. Sousa (2021, p. 195) reitera que:

> A pandemia de covid-19 trouxe à tona o debate sobre a estratégia ultraliberal de que se vem alimentando a ordem capitalista na atualidade para responder às suas frequentes crises [...] trata-se do "principal choque da primeira metade do século XXI entre a democracia liberal e o capitalismo neoliberal, entre o governo das finanças e o governo do povo, entre o humanismo e o niilismo". Não é só a defesa de uma ordem regulada pelo mercado, mas a contraposição à democracia, aos direitos sociais e à proteção social.

Bolsonaro, dando continuidade ao movimento iniciado por Temer, com a Reforma da Previdência Social adota algumas medidas que prejudicam ainda mais os trabalhadores, sobretudo, os servidores públicos, são elas: o congelamento de salários e progressões dos servidores públicos; suspensão da realização de concursos públicos; reestruturação de carreiras; aumento das atividades terceirizáveis e das privatizações de empresas estatais, etc. Na prática, isto se traduz também em ajuste fiscal nas receitas da Seguridade Social, bem como no avanço do capital financeiro sobre os recursos das políticas sociais, em especial da Assistência Social.

Em virtude da situação de recessão econômica e da pandemia, o governo Bolsonaro criou a Renda Básica Emergencial (RBE) aprovada por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. A RBE se constitui de um auxílio financeiro concedido provisoriamente a pessoas

em situação de vulnerabilidade social. Pode-se dizer que este benefício de transferência direta de renda tem sido crucial nesse momento de desemprego e ampla disseminação da enfermidade. Contudo, é uma medida pontual que não irá minimizar os efeitos atuais da questão social no país (SOUSA, 2021).

Destaca-se que os programas de transferência condicionada de renda surgem enquanto políticas de proteção social e combate à pobreza no início dos anos 2000. O Programa Bolsa Família, criado em 2003, a partir da unificação dos programas federais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, representa atualmente o maior programa de transferência de renda da América Latina. Tem como prerrogativa promover inclusão social e apoio às famílias em situação de vulnerabilidade através de repasse financeiro; de ações complementares de fomento à independência e autonomia dos beneficiários e; de condicionalidades que estimulam a efetivação de direitos fundamentais de crianças, adolescentes, pessoas com deficiências, gestantes e outros. Nota-se que ao longo dos últimos anos o PBF tem sido alvo de pesquisas no campo acadêmico-científico. Entretanto, os posicionamentos em torno da eficácia/eficiência dele se divergem, possibilitando espaços para questionamentos e indagações.

Em agosto do corrente ano, o governo federal publicou no diário oficial a medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 que institui o Programa Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, vigente há 17 anos. O objetivo do novo programa é semelhante ao do anterior, porém algumas regras ainda deverão ser definidas em regulamentação posterior.

Destaca-se, assim, que a capacidade de superação das expressões das desigualdades sociais não depende única e exclusivamente dos sujeitos, mas das respostas dadas pelas políticas públicas. Nos anos 1990, Fernando Henrique Cardoso implantou uma série de programas ((Bolsa Escola Nacional, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) cujo escopo era a distribuição direta de renda a indivíduos e famílias. Nos anos 2000, todos foram unificados, passando a se chamar “Programa Bolsa Família”.

O Programa Bolsa Família tem como premissa a transferência direta de renda para famílias, de modo focalizado e seletivo. Para a concessão, considera a renda autodeclarada dos beneficiários. É condicionado a deveres ligados as políticas de educação, saúde, assistência social e segurança alimentar. Ele adotou duas linhas de elegibilidade (pobreza e extrema pobreza), que deram acesso a benefícios com valores distintos. O ponto de corte para a definição de pobre e extremamente pobre leva em conta os índices de renda per capita definido pela união.

Amaral (2014) reitera que a situação de vulnerabilidade social ocorre em razão da condição de fragilidade dos indivíduos. Silva e Rizzotti (2011) afirmam que o conceito de vulnerabilidade social embora relacionado à insuficiência de renda, precisa ser compreendido a partir das desigualdades sociais causadas pelo processo produtivo e em decorrência dos arranjos familiares e comunitários enfraquecidos. Quanto aos riscos sociais, estudos científicos apontam que ocorrem em detrimento de violações de direitos, desemprego, situações de calamidade pública, vulnerabilidades sociais e outros.

Para o IPEA (2019), em termos orçamentários as transferências condicionadas de renda são modestas, contudo, alcança milhões de famílias brasileiras pobres e extremamente pobres do país. As avaliações já realizadas pelo órgão apontam que o PBF é, sem sombra de dúvida, o componente mais progressivo da renda total dos beneficiários. As características do programa nos despertam alguns questionamentos sobre seus impactos junto à população beneficiária. Afinal, se a sua missão fundamental é transferir renda a famílias pobres, então, na prática, julga-se eficaz a sua estratégia para o combate à pobreza? E qual a sua contribuição para a redução da desigualdade? quais as implicações que o ajuste fiscal imposto pelo governo atual junto a PAS terá sobre a oferta dos programas de transferência de renda?

Consoante os estudiosos da área, os efeitos do PBF nacionalmente sobre a pobreza e a desigualdade são relevantes, mas insuficientes para enfrentar as expressões da questão social. A despeito disto Soares e Satyro (2009 apud Souza et al 2019, p. 12) afirmam que "por terem valores relativamente baixos, as transferências são muito boas em aliviar a pobreza, mas só conseguem retirar de fato as famílias dessa situação caso sejam tomadas como referência linhas de pobreza muito baixas".

Há quem defenda que o Programa Bolsa Família contribui para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil. Estima-se que ele interferiu, em diferentes intervalos de tempo, na queda do coeficiente de Gini e no índice de Mehran (instrumentos utilizados para medir o grau de concentração de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos) (HOFFMANN, 2013 APUD SOUZA ET AL 2019).

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o PBF expandiu-se rapidamente desde sua implantação. Quando de sua gênese possuía 6 milhões de famílias beneficiárias. No ano de 2006 pulou para 11 milhões e em 2020 atingiu o limiar de 14,28 milhões de famílias. O orçamento previsto para 2021 é suficiente para transferir renda para 15,2 milhões de famílias.

Em 9 agosto deste ano o governo federal apresentou a medida provisória nº 1.061 que institui o Programa Auxílio Brasil, revogando o Programa Bolsa Família. O Auxílio Brasil reunirá nove benefícios sociais, são eles: 1) benefício primeira infância; 2) composição familiar e 3) de superação de extrema pobreza que constituem o Núcleo Básico; 4) auxílio criança cidadã, 5) auxílio esporte escolar; 6) bolsa de iniciação científica; 7 e 8) auxílio inclusão produtividade rural e urbana e; 9) benefício compensatório de transição, estes considerados complementares.

Destarte, o Auxílio Brasil tem o intuito de aumentar o valor dos pagamentos, assim como o número de beneficiários. Especialistas da área criticam as mudanças propostas pelo programa por acreditarem que "a nova estrutura retira o foco do essencial e poderá pagar mais dinheiro a quem precisa menos". Outrossim, com o ajuste fiscal imposto a PAS pelo governo atual, fica difícil acreditar que a sua intenção é reduzir as desigualdades sociais e garantir direitos.

O programa Auxílio Brasil, diferentemente do PBF, não estabelece na lei os critérios de renda elegíveis, nem os valores que serão pagos por benefício. Assim, a medida provisória deixa lacunas, não toca nas fragilidades existentes outrora e, portanto, não nos possibilita avaliar o impacto da configuração atual do programa frente as expressões da questão social.

3 Considerações Finais

A revisão de literatura aponta que o enfrentamento as expressões da questão social no Brasil através de políticas públicas e de sua inclusão na agenda governamental foi determinada pela luta de classes. Com a recessão da acumulação do capital, o modelo de política social assegurado na Constituição de 1988 entra em crise, sendo alvo de contrarreformas neoliberais, justificadas em razão dos interesses do capital flexível reestruturado, globalizado e financeirizado. Assim, sob a lógica do capital, o Estado é atingido frontalmente de forma que a segurança da proteção social afiançada no país passa a ter uma regulação do tipo neoliberal nos aspectos políticos, jurídicos, ideológicos e culturais.

Destarte, nesse atual contexto de avanços do neoliberalismo, a política de Assistência Social no Brasil que, a priori, deveria ser capaz de atender as demandas postas pela classe trabalhadora explorada a fim de corrigir os excessos das expressões da questão social, assume uma postura compensatória e assistencialista.

Nos anos 2000, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, constata-se que o Estado se apresenta de modo liberal-social e, ao contrário das políticas de Saúde e de Previdência Social que sofrem resistência para se consolidarem, a Assistência Social passa a ser valorizada enquanto política pública e ganha centralidade no sistema brasileiro de proteção social.

Verifica-se, ainda, que a crise econômica, política e institucional existente no país tem se agravado atualmente com a crise sanitária resultante da pandemia da covid-19. Para alguns estudiosos da área, o número de contaminados e de mortos no Brasil é resultado do desmantelamento das políticas públicas de cunho social no governo Bolsonaro. Nos parece que a pandemia contribuiu e muito para expor as contradições do modelo de produção capitalista.

Isto posto, é nesse cenário de acirramento da crise em todas as suas expressões e tensões, portanto, de crescentes incertezas que a política de assistência social se coloca como essencial para minimizar as situações de vulnerabilidade sociais do país.

4. Referências

AMARAL, NAYARA REZENDE. De que vigilância estamos falando? O estado da arte da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal. Editora Universitária da UFPE. Recife: 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Senado Federal. Brasília.1988.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Senado Federal. 2004.

_____. Lei nº 8.742, de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Senado Federal. 1993.

_____. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Senado Federal. 2004.

_____. Lei nº 12.435 de 2011. Altera a Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Senado Federal. 2011.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). *Desigualdade e a questão social.* 2 ed. São Paulo: EDUC, 2000. p. 17-50

CHAVES, H. L. A. GEHLEN, V. R. F. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 135, p. 290-307, maio/ago. 2019.

DEMIER, Felipe. Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. F. (Org.). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. Tempo Social [online]. 2003, v. 15, n. 2, pp. 63-101. 05 Jun 2007.

JESUS, Júlio César Lopes de; LOPES, Flávia Augusta Santos de Melo. As ações do governo Temer e suas implicações para as políticas de previdência e assistência social: o que está por vir? VIII Jornada internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. Agosto de 2017.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete, et all (orgs). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 3. Ed.- São Paulo: Cortez; Brasília-DF:OPS; OMS, Ministério da Saúde, 2008.

SILVA, S. S. de. O modelo de expansão da Assistência Social e a restrição e focalização da proteção social brasileira. Recife, 2012. 264 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, Serviço Social, 2012.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. A contribuição da política de assistência social no momento atual da pandemia de covid-19. In: Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo / Solange Maria Teixeira, Edna Maria Goulart Joazeiro, Organizadoras. – Teresina: EDUFPI, 2021.

SOUZA, PEDRO H. G. FERREIRA DE ET AL. OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA E A DESIGUALDADE: UM BALANÇO DOS PRIMEIROS QUINZE ANOS. Ministério da Economia: IPEA. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf Acesso em 08 de dezembro de 2020.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA: DEBATE TEÓRICO E REGULAMENTAÇÕES SOBRE O SUAS

Kauane Reis Pionoski[1]
Lucia Cortes da Costa[2]
Christiane Cruvinel Queiroz[3]

Introdução

No ano de 2020 o vírus Sars-CoV-2 afligiu a população mundial ocasionando a pandemia da Covid-19, que perdura ainda em 2021. No Brasil, a situação causou graves danos a inúmeros segmentos da sociedade e acabou evidenciando um dos principais males do país: os altos índices de vulnerabilidade social. Nesse contexto, houve uma maior exposição dos indivíduos aos riscos sociais e à pauperização, exigindo do Estado um olhar ainda mais dirigido e apurado para o amparo dessas pessoas por meio de políticas de proteção social, entre elas a Assistência Social.

O cidadão brasileiro tem o direito à assistência social, garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 203 e 204. A organização da política pública de Assistência Social se dá por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) criado em 2005 e regulamentado pela Lei 12435/2011. A Política Pública de Assistência Social atua com a oferta de serviços socioassistenciais por meio dos equipamentos públicos estatais, CRAS – Centro de Referência da Assistência Social e CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social e da rede filantrópica de entidades assistenciais. Há também a oferta de benefícios assistenciais – os Benefícios Eventuais (BE) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A proteção assistencial é focalizada aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, conforme estabelecido nos critérios de acesso aos benefícios e serviços, a assistência social é prestada para quem dela necessitar.

Destarte, o presente trabalho apresenta dados preliminares da pesquisa que está sendo realizada na modalidade de Iniciação Científica no curso de Serviço Social, que visa identificar a atuação da política de Assistência Social no cenário pandêmico através do SUAS por meio de uma análise qualitativa, documental e baseada em dados bibliográficos, fazendo uso de levantamento e análise da produção acadêmica sobre

[1] UEPG - kauanepionoski@hotmail.com
[2] UEPG – cortesluci@gmail.com
[3] UEPG - christianequeiroz75@gmail.com

assistência social no contexto da pandemia e das regulamentações e normas do governo federal para a política de assistência social a partir de 2020.

1. **A Assistência Social como política de Seguridade Social**

1.1. A Seguridade Social e a Proteção Social Não Contributiva

O conceito de Seguridade Social implantado no Brasil compreende a integração de medidas e ações de responsabilidade do Estado e da sociedade visando assegurar a prestação de serviços e benefícios de proteção social nas esferas da Saúde, da Assistência Social e da Previdência. Difere-se do modelo de seguro social Bismarckiano que inspirou o sistema previdenciário brasileiro a partir de 1920, este apresentava proteção social vinculada ao mercado de trabalho, excluindo assim muitos dos cidadãos, enquanto a premissa da Seguridade Social é a da garantia universal dos direitos sociais, de forma ampla e inclusiva. Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p.18) a definem como "princípio organizador da proteção social e integrador de políticas setoriais" e também como "instrumento de ampliação das fontes de financiamento à disposição do campo social". O acesso a essa rede de proteção disponibiliza-se de três diferentes maneiras, a primeira é o acesso universal à sistemas financiados por recursos tributários, como o SUS – Sistema Único de Saúde, a segunda trata-se do seguro social, relacionado aqui como previdência, para o qual há necessidade de contribuição e por fim, o acesso não contributivo, relativo à necessidade, sendo o caso da Assistência Social que, conforme o Art. 203 da CF/88, é destinada a quem dela necessitar.

A proteção social não contributiva, foco do presente trabalho, parte da necessidade de se compreender a representação dos entes federativos que através da gestão pública realizam intervenções estatais, assim como da sociedade, que apresenta uma longa relação com a assistência social em um histórico de caridade, altruísmo e religiosidade. Ao compreender a presença desses dois atores no processo, é fundamental saber distingui-los para só então estabelecer-lhes um vínculo que seja capaz de apresentar eficiência no trabalho com cidadãos imersos em vulnerabilidade e riscos sociais.

1.2. A Assistência Social como parte do sistema de proteção social no Brasil pós CF/88

Ao expandir a proteção social para além da necessidade do vínculo empregatício no mercado formal a CF/88 tornou-se um marco histórico. Segundo Sposati (2009, p. 14):

> A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais.

Analisando deste modo, percebe-se a inserção da proteção social não contributiva como imprescindível para uma reformulação na atenção aos cidadãos, dando ao Poder Público responsabilidades sobre os riscos e problemas sociais que surgem continuamente no sistema capitalista, como por exemplo o desemprego, que em uma sociedade onde se vende força de trabalho, acaba sendo por si só um agente de exclusão. Há de se ressaltar que o capitalismo vigente também é marcado por fortes relações de poder, gerando discordâncias na interpretação de como deveria ser a assistência social, dever do Estado e direito do cidadão ou pautada na solidariedade privada e no mero subsídio estatal.

Por maiores que sejam os debates, a Constituição de 1988 estabeleceu os direitos sociais como forma de assegurar o bem estar de seus cidadãos, onde se busque o acesso de todos aos mínimos sociais e à vida digna. É fato que o cenário social do país é de uma fragilidade gritante que precisa ser compreendida antes de ser trabalhada, e apesar de terem se passado mais de 30 anos da constituinte, ainda não se compreende por completo nem tampouco se transforma o panorama social, e conforme Sposati (2009, p. 17):

> Se o modelo não dá conta (em seus elementos de base) das configurações do real, ele se transforma em uma ideologia ou em um discurso como mero arranjo de palavras impactantes, e isso não significa o efetivo alcance de mudanças e dos resultados esperados.

1.3. A implementação do SUAS e a hierarquização da proteção social

A PNAS – Política Nacional de Assistência Social, aprovada em outubro de 2004, tornou-se um instrumento condutor do trabalho a ser desenvolvido no âmbito da assistência, orientando por sua vez uma descentralização político-administrativa com responsabilidades e competências para os diferentes níveis de governo, cabendo à esfera federal a coordenação e as normas gerais enquanto as esferas estadual e municipal ficariam encarregadas da execução do trabalho, possibilitando a realização de práticas

mais próximas do diagnóstico de cada região. No entanto, a nova organização transformou-se em uma constante onda de transferência de responsabilidades, fazendo com que a esfera federal permanecesse como centro do processo.

> Essa articulação, embora pensada, resultou em arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades. Os municípios, loci primeiros da materialização da política, apontavam para a transferência de responsabilidades sem a devida reforma tributária e sem o empenho dos recursos, que continuavam sendo muito escassos. Imperava a centralização da política na esfera federal e a execução dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento. (COUTO, 2009, p. 206)

O SUAS – Sistema Único de Assistência Social, criado em 2005 e instituído como Lei Nº 12435/2011 em 2011, vem com a intenção de materializar as políticas sociais, tendo como um de seus apontamentos a "retomada da centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores dos serviços socioassistenciais necessários" (COUTO, 2009, p. 206-207), apresentando os espaços de atenção básica e especial como comprovação da atuação do Estado na efetivação dessas políticas. Essa hierarquização no sistema de proteção divide-se em dois polos, o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, responsável pela proteção social básica, objetivando garantir os direitos sociais de modo a prevenir que o cidadão adentre situação de vulnerabilidade e risco social, e o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, responsável pela proteção social especial, atendendo famílias e indivíduos que já tiveram seus direitos violados e encontram-se em situação de risco ou de ameaça. Contudo, segundo Couto (2009, p. 207), "a existência física de espaços, por si só não garante a viabilização concreta dessa referência", existe a necessidade de se pensar os meios necessários para que o trabalho aconteça como a estrutura do local, os equipamentos, a qualificação dos profissionais envolvidos e a produção de diagnósticos precisos das comunidades.

1.4. A assistência social no combate a vulnerabilidade/risco social

Ao pensar em assistência social no Brasil é necessário compreender de que Brasil está se falando, com suas desigualdades étnicas, sociais, de gênero e regionais. Resumidamente, partimos de uma terra invadida com povo nativo subjugado e massacrado, trezentos anos de escravidão dos povos africanos para cá trazidos, seguidos de uma abolição insuficiente e desonesta sem meios de reintegração para os indivíduos recém libertos. Posteriormente, uma industrialização tardia e com escassos direitos

trabalhistas, direitos esses que com o passar dos anos foram reivindicados socialmente, mas que não atingiram com precisão todas as parcelas da sociedade. Nos dias de hoje encontramos a população afrodescendente do passado ocupando as periferias e as ruas, servindo de números nas estatísticas de desemprego ou ocupando o mercado informal do trabalho. As mulheres do antes continuam sendo objetificadas, vítimas das inúmeras formas de violência e a mercê da desigualdade de gênero e da misoginia. Os indígenas depois de tanto tempo ainda veem seu território sendo roubado e sua cultura sendo diminuída. O que chamamos comumente de minorias acabam por formar a maior parcela do país, que não soma em qualidade de vida nem metade da real minoria privilegiada.

É de fato ampla a camada de cidadãos em situação de risco social, necessitando, portanto, de uma assistência que seja igualmente ampla. A CF/88 inova ao apresentar a assistência social como um passo real no enfrentamento à essas vulnerabilidades, e como política pública integrante do tripé da seguridade social, precisa acima de tudo ser efetiva, cedendo acesso à estrutura e recursos para realização de boas intervenções.

2. O contexto da pandemia e a Assistência Social

2.1. A relevância da produção acadêmica no campo do Serviço Social

Pensando um cenário histórico e político, na Era da Informação, a produção acadêmica passou a ser uma das ferramentas de maior relevância para a compreensão e construção de análises quantitativas e qualitativas da realidade. No ano de 2020 com a chegada da pandemia Covid-19 a realidade conhecida passou a incorporar as ações do vírus em seus segmentos e as pesquisas que a acompanhavam precisaram pensar suas metodologias de modo a analisar as problemáticas já existentes pela ótica do novo contexto em que estavam inseridas, evidenciando assim as novas adversidades que decorriam do momento.

Sendo a pandemia uma crise sanitária, política e econômica, teve ramificações nas mais diversas áreas da sociedade, deste modo, todos os inúmeros setores dispostos no universo academicista precisaram de alguma forma e em alguma escala relacionar seu funcionamento com as novas circunstâncias, e ao pensar a Covid-19 como uma crise também social, os estudos voltados para as Ciências Sociais ocuparam lugar de impacto nessas discussões, especificamente, para o presente trabalho, o campo do Serviço Social.

Foram inúmeros os impactos na vida dos cidadãos, passando pelo aumento do desemprego, pela ascensão do fenômeno de uberização do trabalho, pelos novos índices de violência doméstica devido o isolamento, pela dificuldade de adaptação no âmbito educacional e claro, pela saúde mental coletiva, muito prejudicada nesse entremeio. O período tem sido marcado por desafios novos e pelo agravamento dos já conhecidos. A resolução destes necessita passar pelo pleno conhecimento do que são, como surgiram e como se desdobraram, para por fim encontrar saídas viáveis e eficazes. Deste modo, o grande volume de produção acadêmica, seja ela investigativa ou argumentativa, contribuiu em peso para nortear as atuações profissionais da assistência social, que deve ser vista como nada menos que linha de frente no enfrentamento às implicações da pandemia.

2.2. Volume da produção acadêmica no campo do Serviço Social relacionada à política de assistência social no contexto da pandemia

Aqui objetiva-se apresentar os dados da pesquisa bibliográfica e identificar o volume de produção acadêmica voltada para a relação da política de assistência social no contexto da pandemia, publicada em revistas da área de Serviço Social, além de categorizá-la mediante as plataformas digitais em que se encontram e subdividi-las quanto aos seus critérios de busca. Parte-se da premissa de que houve uma necessidade na atual conjuntura de se rever e atualizar os métodos de intervenção social, bem como registrá-los para possíveis avaliações. O processo de pesquisa se dá de maneira inicialmente quantitativa, elencando o material levantado de forma tabular e posteriormente qualitativa, por meio de análise do material selecionado.

PLATAFORMA	PALAVRAS-CHAVE	QUANT. DE RESULTADOS
SciELO	Assistência Social; Covid-19.	48
	SUAS; Covid-19.	5.490
	PNAS; Covid-19.	0
Portal de Periódicos - CAPES	Assistência Social; Covid-19	311
	SUAS; Covid-19.	4.176
	PNAS; Covid-19.	2.435
Google Acadêmico	Assistência Social; Covid-19	18.900
	SUAS; Covid-19.	34.000
	PNAS; Covid-19.	37.300

TABELA 1 – Volume de produção acadêmica no campo do Serviço Social relacionada a pandemia. Dados acessados em 14/10/2021.

A tabela apresenta os resultados de busca seguindo o critério de palavra-chave com ênfase nas plataformas SciELO e Portal de Periódicos da Capes. O Google Acadêmico é um espaço amplo demais para ser considerado em uma pesquisa minuciosa, mas foi inserido com destaque na tabela como forma de demonstrar que, devido ao gigantesco volume de resultados mediante as palavras-chave usadas, conclui-se que de fato o contexto social no cenário pandêmico foi alvo de muitas reflexões.

Nas duas primeiras plataformas, os números acabam sendo menores por tratar-se de uma produção mais direcionada, voltada relevantemente à área do Serviço Social. Dos resultados, foram selecionados alguns trabalhos para que fosse possível o levantamento dos conteúdos publicados, aspirando deste modo identificar as demandas mais recorrentes.

2.3. Reflexão acerca do conteúdo presente na bibliografia selecionada

Há evidencias que demonstram que o governo federal não atuou de maneira rápida e eficiente no controle da pandemia, como apontam Boschetti e Behring (2021, p. 67):

> O governo federal brasileiro, para nossa tristeza e indignação, nunca reconheceu a imensidão do problema, renegou seus efeitos sobre a classe trabalhadora mais exposta à contaminação, estimulou em parte da população posturas individualistas e contra as medidas sanitárias e o uso de medicamentos sem eficácia comprovada. Dois de seus ministros não resistiram, não aceitando rasgar seus diplomas de medicina frente às atitudes emanadas do Planalto. É evidente que as medidas adotadas favoreceram enormemente o capital — inclusive os dutos público-privados ilícitos, dos quais há inúmeros exemplos, sendo o mais ostensivo o Rio de Janeiro —, em detrimento do socorro às necessidades sociais da maioria da população.

A falta de atenção e cuidado para com a população acarretou na catástrofe que se tornou evidente nas mais de 600 mil mortes até o momento. Vivemos um "[...]contexto de um desgoverno ultraneoliberal, genocida, racista, misógino e homofóbico, o qual prioriza lucros e não vidas" (Silva e Rangel, 2021). Um dos discursos mais usados na má gestão da pandemia foi a necessidade de se salvar a economia, optando pelo pleno funcionamento do comércio e das instituições, e como aponta Brettas (2021), os funcionários públicos continuaram sendo usados para justificar a falta de recursos e tendo seus direitos atacados nas pautas do Congresso, mesmo muitos deles sendo linha de frente no combate a pandemia.

Alguns dos protagonistas dessa linha são, como já dito no presente trabalho, os profissionais do Serviço Social, que segundo o inciso d do artigo 3 do Código de Ética do/a Assistente Social deve "participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades" (CFESS, 2012).

> Mas, em que condições objetivas e subjetivas se dão tal participação? Sabe-se que muitos/as profissionais que estão atuando presencialmente na linha de frente do atendimento durante a pandemia do novo coronavírus não têm os equipamentos de proteção individuais (EPI's) e coletivos (EPC's) satisfatórios para uma atuação segura e protegida. Sabe-se ainda que o discurso de que "estamos todos no mesmo barco" corroborou com o reforço às tendências de desprofissionalização e desespecialização, além dos desafios enfrentados para a garantia do sigilo e a intensificação, mesmo que com novas roupagens, das requisições indevidas no exercício profissional, especialmente, nas políticas de Assistência Social e de Saúde. (SILVA e RANGEL, 2021, p. 267)

Muitas das medidas tomadas durante a crise sanitária foram meramente paliativas, "o que se vislumbra é um processo acelerado e ampliado de assistencialização/assistencialismo voltado para o pauperismo absoluto, o que difere imensamente do direito à assistência social." (Boschetti e Behring, 2021, p. 81).

> O cenário contemporâneo é ultradesafiador para a classe trabalhadora, sendo o Serviço Social também afetado evidentemente por estar inserido na divisão social e técnica do trabalho. Todavia, como qualquer contexto histórico, este é permeado por lutas, contradições e possibilidades. Dessa forma, é imprescindível a intensificação da capacitação continuada para a atuação profissional no período pós-pandemia, onde as facetas da questão social estarão ainda mais graves e complexas. (SILVA e RANGEL, 2021)

2.4. Mudanças na atuação do SUAS em razão da pandemia

Juntamente com as demandas geradas pela pandemia, emerge no âmbito da assistência social a necessidade de adaptar recursos e reorganizar medidas em prol da proteção dos cidadãos. Em 2020 com a proliferação dos casos e agravamento do cenário, foram publicadas três normativas importantes:

- PORTARIA MC Nº 369, DE 2020: Apoio aos entes federados na estruturação da rede do SUAS, possibilitando: aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para profissionais das unidades de atendimento; compra de alimentos para pessoas idosas e com deficiência acolhidas no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas

> e suas Famílias; cofinanciamento de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da situação de emergência em decorrência do COVID-19, incluindo proteção, orientação, apoio e atendimento de famílias e indivíduos afetados pela situação. (BRASIL, 2021)
>
> - PORTARIA MC Nº 378, DE 2020: Adequação, reorganização e fortalecimento dos serviços e ofertas socioassistenciais devido à situação de emergência em saúde pública. (BRASIL, 2021)
> - PORTARIA MC Nº 468, DE 2020: Apoio destinado a ações socioassistenciais nos estados e municípios que receberam migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório provocado por crise humanitária agravada pela situação de emergência da COVID-19. (BRASIL, 2021)

Além das medidas de apoio financeiro provindas do governo federal para com o sistema de assistência, também

> [...] foi feita a transferência direta de recursos à população, por intermédio do Auxílio Emergencial concedido ao público do Programa Bolsa Família e a trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados. Este benefício alcançou 68,2 milhões de pessoas diretamente e totalizou um valor de R$ 294,95 bilhões. (BRASIL, 2021)

Foram também publicadas diversas normativas e orientações técnicas para direcionar o trabalho realizado pelos profissionais da área, tais como turnos de revezamento nas jornadas de trabalho afim de evitar aglomerações, oferta de suporte tanto informacional como emocional aos envolvidos, disposição de materiais de higiene e EPI, cessação temporária de eventos, priorização aos casos de mais urgência e expansão na alternativas de comunicação tanto entre os profissionais quanto para a oferta de informações claras e acessíveis à população sobre os cuidados quanto a Covid-19.

Mesmo em meio a esse cenário caótico e de difícil adaptação, muito se viu o posicionamento de assistentes sociais na luta pela vida, visando superar a crise e restaurar vida digna àqueles que a tiveram violada.

Encerro aqui com o pronunciamento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2021):

> Sabemos serem inúmeras as tarefas, e muito complexas em tempos de pandemia, mas estamos atentas e atentos aos rebatimentos para a profissão e para toda a classe trabalhadora no pós-pandemia. Necessitamos, nesse contexto histórico, seguir organizando nossa esperança e construindo a história, como nos recomenda o poeta em sua sabedoria. Fecharemos o ano de 2020

renovando a esperança em dias melhores, construindo uma agenda política à altura de nossa história e com disposição para a luta coletiva, arregimentando as forças progressistas para o enfrentamento do autoritarismo e de todas as formas de violência. O projeto ético-político segue sendo nosso horizonte.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 10ª. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2012].

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **De olho na Cidadania: atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus.** V. 6, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexto-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de_olho_na_cidadania_v6_12-05.pdf acesso em 14/10/2021.

CFESS. **Do luto à luta por direitos e liberdade!** EM PAUTA, Rio de Janeiro _ 2o Semestre de 2021 - n. 48, v. 19, p. 20 - 25

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social.** Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-55. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf acesso em 13/10/2021.

DELGADO, Guilherme Costa; JACCOUD, Luciana de Barros; NOGUEIRA, Roberto Passos. **Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania.** Políticas Sociais : Acompanhamento e Análise, Brasília, v. 1, n. 17, 2009, p. 17-37. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4347/1/bps_n17_vol01_seguridade_social.pdf acesso em 13/10/2021.

MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel; GARCIA, Joana; ACOSTA, Luis; BOTELHO, Marcos; RODRIGUES, Mavi; KRENZINGER, Miriam; BRETTAS, Tatiana. **EM TEMPOS DE PANDEMIA –** Propostas para a defesa da vida e de direitos sociais – Rio de Janeiro: UFRJ – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

SILVA, Ana Paula Cardoso da; RANGEL, Luciane Barbosa do Amaral. **Assistentes Sociais na vanguarda da pandemia da COVID-19: tensionamentos e resistências.** EM PAUTA, Rio de Janeiro _ 2o Semestre de 2021 - n. 48, v. 19, p. 265 – 270.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: Concepções fundantes.** Concepção e gestão da proteção social não contributiva no

Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-55. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf acesso em 13/10/2021.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL SOB O IMPACTO DO DESFINANCIAMENTO FEDERAL, EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19

Christiane Cruvinel Queiroz[1]

1. Introdução

O sistema de proteção social brasileiro, denominado de Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988, é integrado pelo tripé das políticas públicas da Saúde (de caráter universal); da Previdência Social (de natureza contributiva, ou seja, o cidadão precisa contribuir com o regime previdenciário para ter direito aos benefícios e serviços previdenciários para si ou seus dependentes) e da Assistência Social (de natureza não-contributiva e destinada a quem dela necessitar).

Conforme relatam Couto (2009) e Raichelis, Yazbek e Silva e Silva (2019), dentre outros, nas últimas décadas, teve início um processo de estruturação da Assistência Social enquanto política pública, a cargo do Estado, com a previsão legal de responsabilidades compartilhadas entre os três níveis de governo, comando único em cada esfera de gestão, visando assegurar um rol de benefícios, serviços, programas e projetos aos cidadãos que dela necessitar.

Dada sua própria natureza, a política de Assistência Social contradiz a lógica inerente ao sistema capitalista de que a sobrevivência do indivíduo deve dar-se por mérito próprio e pela via do trabalho. A conflituosidade desta política é colocada por Costa (2013, p. 36) como expressão das resistências à redução do mandamento constitucional da dignidade da pessoa humana, por meio da forma de manutenção dos mínimos sociais, além de ser "[...] considerada pelos setores mais conservadores da sociedade como um estímulo à ociosidade e a redução dos esforços pessoais".

Ao mesmo tempo, não há como tratar da gestão de políticas públicas sociais sem debater sobre o orçamento público dos três entes federados. O orçamento público revela as escolhas políticas num dado contexto e torna-se a expressão mais visível do fundo público sobre o qual se pautam as disputas entre os interesses privados do capital e os anseios da sociedade em geral, refletindo "[…] a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos" (SALVADOR, 2012, p. 8).

[1] Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. christianequeiroz75@gmail.com

A política de Assistência Social, assim como outras políticas sociais, vivencia um processo de regressão decorrente da adoção do ideário neoliberal[2] que propaga que os direitos sociais – pautados como conquistas precárias, nunca generalizadas de forma definitiva (PISARELLO, 2007) -, são considerados "custos sociais" que devem ser reduzidos ou eliminados em prol de assegurar a eficácia econômica e maior liberdade de circulação do capital. A ortodoxia neoliberal tem conseguido êxito em impor que "Os riscos inerentes à vida social devem ser cobertos, em primeira instância, pelos próprios indivíduos. A ação de proteção social do Estado se configura de maneira residual, com um tratamento homogeneizador de direitos e tutelas dos cidadãos.[3]" (MORENO, 2012, p. 51).

De maneira que o presente trabalho busca discutir a importância do financiamento adequado, contínuo e regular para a manutenção da política de Assistência Social, por ora, altamente demandada em decorrência dos impactos sanitários, econômicos e sociais causados pela pandemia da Covid-19. O estudo de cunho qualitativo e exploratório pautou-se pela revisão da bibliografia e dados documentais que fundamentam a análise apresentada. Para tanto, o trabalho estrutura-se em discorrer sobre a institucionalização da Assistência Social, enquanto política pública a cargo do Estado e direito do cidadão. Na sequência, discute-se os tensionamentos provocados pelo processo de desfinanciamento federal e o rompimento dos compromissos pactuados pelos níveis de governo, que se inicia com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 e tornou-se recrudescedor nos últimos anos. Conclui que o contexto de desfinanciamento federal, em especial das despesas discricionárias – voltadas para a estruturação do sistema e cofinanciamento dos serviços socioassistenciais – tem provocado tensionamento na gestão da política fortemente demandada em decorrência dos efeitos sociais, econômicos e humanitários causados pela pandemia da COVID-19.

[2] Aqui entendido, com suporte na conceituação de Laybourn-Langton e Jacobs (2018, p. 114) como um conjunto de teorias, valores e políticas de livre mercado que se tornou o paradigma dominante nas últimas décadas, ao romper com a então ortodoxia dominante da ordem social-democrata. O paradigma do neoliberalismo é resultado de um projeto intelectual e acadêmico fundado pelos membros da Mont Pèlerin Society, em 1947, aliado a uma estratégia política que se opôs ao espírito do coletivismo keynesiano e ao papel interventor do Estado na economia propaganda medidas que reduzem drasticamente o papel do Estado a um "fiador de condições econômicas estáveis", desregulamentação dos mercados e restrição do papel dos sindicatos.

[3] Tradução livre da citação: "Los riesgos inherentes a la vida social deben ser cubiertos, en primera instancia, por los próprios indivíduos. La acción de protección del estado se configura de manera residual, con un tratamento homogeneizador de derechos y tutelas ciudadanas."

2. A Política de Assistência Social: limites e desafios na sua estruturação

O artigo 203 da Constituição Federal estabelece que a Assistência Social deverá ser prestada a quem dela necessitar, sem a exigência de prévia contribuição como ocorre com a Previdência Social, ou seja, ela possui natureza de política pública não-contributiva. E tem como objetivos assegurar proteção de renda, de acolhida, de convívio e autonomia à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e pessoas com deficiência, por meio da oferta de um rol tipificado de benefícios, serviços, programas e projetos que devem ser financiados pelos três entes federativos: União, Estados, Municípios, além do Distrito Federal.

A institucionalização da Assistência Social, enquanto política pública de proteção social, tem sido um grande desafio. Isso porque demanda a atuação do Estado na regulamentação e organização da forma de prestação da proteção social, na instalação e manutenção dos equipamentos públicos para a oferta dos serviços, na contratação de equipe técnica para operacionalizar a política, no financiamento do custeio das ações socioassistenciais, na avaliação e monitoramento das ações implementadas, com a participação da população na formulação e controle das ações, em todos os níveis de governo.

Este processo ainda está em construção, uma vez que a Assistência Social foi a última das três políticas da Seguridade Social a ser regulamentada; isso só ocorreu depois de cinco anos da promulgação da Constituição Federal, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993 (Lei n. 8.742). A década de 2000 foi marcada pelo processo de estruturação da política nacional de Assistência Social, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, ainda desconhecido por grande parte da população brasileira.

O SUAS foi concebido em moldes similares ao Sistema Único de Saúde (SUS), com a previsão de gestão administrativa descentralizada entre os três níveis de governo gerando responsabilidades compartilhadas para organização, regulação, financiamento, avaliação e monitoramento. O sistema funciona em rede única, em âmbito nacional e de forma articulada com iniciativas da sociedade civil. O objetivo é garantir uniformidade na oferta dos serviços, benefícios e programas, no local de acesso, nos critérios e padrões de atendimento, na realização de estudos e diagnósticos locais e regionais, no monitoramento e avaliações, com respeito às especificidades regionais e à diversidade dos municípios.

Além disso, o sistema SUAS opera em dois níveis de proteção: o *básico*, de caráter preventivo a determinadas situações de risco social, e o *especial*, dividido em média e alta complexidade, que atua quando já ocorreram situações de risco social e/ou violação de direitos. Como são níveis desenhados com objetivos, público-alvo, locais de oferta e formas de provisão distintos, apresento alguns exemplos, que não se esgotam aqui, sobre a prática do SUAS.

No contexto da pandemia provocada pela disseminação da COVID-19, a Assistência Social e a Saúde foram consideradas políticas essenciais pelo governo federal, reforçando a importância da atuação do Estado brasileiro em duas frentes. Em primeiro lugar, para garantir as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública em decorrência da infecção humana pelo coronavírus. Em segundo para assegurar a prestação dos benefícios, serviços e programas socioassistenciais tanto para a população mais vulnerável, em situação de risco social ou de violação de direitos, que já era usuária da política de Assistência Social, quanto para milhares de pessoas que perderam emprego e renda e para as famílias cujas rotinas e vínculos foram fortemente tensionados.

No caso da política nacional de Assistência Social, a pandemia da COVID-19 ainda contribuiu para descortinar o véu de invisibilidade que cobria essa política pública para uma grande parcela da população que, abruptamente, viu-se impelida a buscar um dos serviços, benefícios ou programas ofertados no Sistema Único de Assistência Social para fazer frente aos riscos sociais a que foram acometidas.

É sabido que uma política de proteção social pode ser compreendida, segundo a definição formulada por Castro (2012, p. 1014) como sendo "[...] um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado." Mas também não podemos nos descurar de que as políticas sociais, em especial aquelas de caráter redistributivo[4], constituem-se em instrumentos aptos a assegurar aos cidadãos brasileiros uma forma, ainda que mínima, de redistribuição da riqueza socialmente produzida. E, por isso, o nível de investimento destinado a uma política social, expresso no orçamento público, mais do que representar valores destinados, significam espaços de disputa política e de classe.

[4] Segundo a tipologia pioneira proposta por Theodore Lowi (1964).

E a despeito da recente e inacabada estruturação do SUAS, o sistema vem sofrendo significativos cortes orçamentários, atrasos de repasses e quebra dos compromissos pactuados pelos três níveis de governo, conforme abordado na sequência.

2.1 Orçamento da Assistência Social: breves aproximações

O financiamento da política de Assistência Social é de responsabilidade de toda a sociedade, de forma direta e indireta, com recursos provenientes dos orçamentos dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

A década de 2005 a 2015, num contexto de governo federal orientado para o desenvolvimento econômico com distribuição da renda socialmente produzida e fortemente direcionado para a instrumentalização de políticas sociais[5] voltadas para a redução dos níveis de desigualdade social e justiça social no país, marcou a trajetória ascendente do investimento federal na PNAS (houve um crescimento de 165% do financiamento federal), ainda que a maior parte tenha sido direcionada para a transferência direta aos cidadãos por meio do pagamento dos benefícios socioassistenciais do Benefício de Prestação Continuada, Renda Mensal Vitalícia e do programa Bolsa Família (QUEIROZ, COSTA, 2019).

Contudo, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu um teto de gasto para as despesas primárias do governo federal, numa espécie de "austeridade expansionista" (ALESINA; ARDAGNA, 2009), a Assistência Social, assim como as demais políticas sociais, tem sofrido um processo acentuado de desfinanciamento federal, marcado pela queda na previsão da dotação orçamentária das despesas discricionárias, mudanças no padrão de financiamento e contínuos contingenciamentos dos repasses federais.

A lógica estruturante do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, altamente capilarizado (com equipamentos públicos na quase totalidade dos municípios brasileiros), e considerado um dos maiores sistemas de proteção social do mundo ocidental na

[5] A autora Kerstenetzky (2012), na análise do período de 2003 a 2009, denominado de "cidadania e prosperidade", relata a experimentação inaugural vivida no país na interação entre políticas sociais e econômicas, numa perspectiva de crescimento redistributivo que alcançou resultados inéditos na redução da pobreza e desigualdade social. Alcançou-se o crescimento do PIB de 4,8% no período de 2003-2008; redução do índice de GINI de 0,59 para 0,53 em 2012; redução do percentual no ano de 1976 de 13% dos domicílios com famílias em extrema pobreza para menos de 5% no ano de 2012.

atualidade[6], está assentada na responsabilidade compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal para o financiamento e gestão do sistema em todo o território nacional, de forma continuada e com padrões de qualidade. Para a manutenção dessa rede de unidades de referência onde são prestadas as ações e serviços socioassistenciais, além da inter-relação com os programas de transferência de renda e projetos, faz-se necessária a destinação orçamentária pelos três entes federados, de forma automática e regular, na modalidade fundo a fundo.

O orçamento federal – que teve o papel de mola propulsa para a instalação e manutenção dessa rede socioassistencial e da qualificação das equipes técnicas, por exemplo – encontra-se em rota descendente no que diz respeito às despesas discricionárias que cofinanciam a rede do SUAS. Ao mesmo tempo, as condições muito heterogêneas de capacidade fiscal, administrativa e técnica nos municípios do país faz com que muitos dos entes municipais dependam, significativamente, das transferências de recursos federais e estaduais para a manutenção dos equipamentos públicos e oferta dos serviços sociais.

Para se ter uma noção do tamanho do desafio que se coloca aos gestores municipais para a manutenção desse sistema de proteção, no ano de 2018, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (BRASIL, 2018) aprovou o indicativo da proposta orçamentária federal para a Assistência Social no valor de R$ 59 bilhões (incluídas as despesas obrigatórias e discricionárias). Segundo o portal de transparência do governo federal, para o mesmo ano, a execução orçamentária da União foi de 31,96 bilhões na rubrica orçamentária da Assistência Social.

Para o ano de 2019, a execução orçamentária do governo federal na rubrica da Assistência Social foi de 35,53 bilhões. No ano de 2020, a execução orçamentária dos recursos ordinários foi de 38,9 bilhões, excetuando os valores destinados ao financiamento das ações de combate à pandemia da COVID-19. Contudo, é preciso ponderar que a maior parte do recurso orçamentário federal executado é destinado ao pagamento dos benefícios e programas de transferência de renda a cargo da União, como o BPC e o Bolsa Família, dado o caráter de despesa obrigatória, deixando pouca margem de recurso orçamentário para as despesas discricionárias, dentre elas, o cofinanciamento da rede SUAS e dos serviços socioassistenciais.

[6] Segundo a Nota Técnica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Assistência Social da PUC-SP, organizada pela professora Sposati (2020).

Para o exercício do ano de 2021, o CNAS (BRASIL, 2020) aprovou indicativo de proposta orçamentária que previa 2,6 bilhões somente para o custeio dos serviços e ações socioassistenciais. Contudo, a PLOA 2021 foi aprovada com previsão orçamentária de 1,1bilhão para as mesmas funções programáticas, ou seja, uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%.

A título comparativo, quando instituído o teto de gastos do governo federal, com a promulgação da EC 95/2016, o orçamento da Assistência Social era de 2,1 bilhões. De modo que os déficits orçamentários em relação às despesas discricionárias, temos em 2017 uma redução de 21,76%; em 2018, de 37,52%; em 2019, de 29,16%; e em 2020, de 35,47%, segundo levantamento realizado pelo FONSEAS (BRASIL, 2021). A somatória desses déficits orçamentários tem provocado no cotidiano da prestação dos serviços públicos nos municípios, em especial naqueles de pequeno porte e baixa arrecadação fiscal, uma sobrecarga orçamentária que, em muitos casos, tem-se traduzido no fechamento dos equipamentos públicos, precarização das condições de trabalho das equipes profissionais, baixa qualidade na prestação dos serviços.

Para além do déficit orçamentário, desde 2016, verifica-se o contínuo atraso nos repasses que deveriam ser regulares e obrigatórios do ente federado para os municípios, via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Em 2018, por exemplo, foram pagos 900 milhões de recursos atrasados do ano orçamentário de 2016 e 2 bilhões, aproximadamente, de valores atrasados do ano de 2017. Encerrou-se o exercício de 2018 com saldo de restos a pagar da ordem de 30 milhões para proteção especial e 80 milhões para proteção básica, segundo dados informados pelo gestor do Fundo Nacional da Assistência Social na 169ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS[7]. Em 2019 ainda se pagavam recursos atrasados de 2016, 2017 e 2018 e os recursos orçamentários não eram suficientes para manter a regularidade mensal dos recursos previstos na LOA 2019.

No ano de 2020, os esforços do governo federal centraram-se na destinação de recursos vinculados ao auxílio emergencial e ações de enfrentamento à pandemia, o que provocou uma baixa execução orçamentária dos recursos ditos ordinários e destinados às despesas discricionárias. A Tabela 01 traz a compilação da execução orçamentária do SUAS, pelo governo federal, em junho de 2020, segundo informação veiculada no Blog do SUAS e apresentada aos gestores da política na reunião da Comissão de Intergestores

[7] Ata da reunião disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/3a-reuniao-ordinaria-da-cit/>

Tripartite. É possível verificar a baixa execução orçamentária do cofinanciamento federal vinculado às despesas discricionárias, as quais destinam-se justamente a manter a rede de equipamentos públicos que estão sendo altamente demandados na atualidade.

Tabela 1. Execução Orçamentária Federal. Rubrica Assistência Social. Junho de 2020.

Função programática	**Dotação orçamentária R$**	**Liquidado R$**	**%**
BPC/RMV Idoso	26.208.696.266	11.447.567.284	43,68
BPC/RMV Pessoa com Deficiência	33.936.936.936	14.495.385.630	42,71
Obrigatórias	60.145.633.202	25.942.952.914	43,13
Proteção Social Básica	1.024.100.368	188.333.786	18,39
Proteção Social Especial	515.536.086	105.601.137	20,48
Estrut. Rede de Serviços/SUAS	19.038.642	1.089.341	5,72
Discricionárias	1.558.675.096	295.024.264	13,81

Fonte: Blog Suas. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/3a-reuniao-ordinaria-da-cit/.

Elaboração: a autora

É importante lembrar que no âmbito do SUAS, assim como na Saúde e Educação, as ações e serviços socioassistenciais devem ser ofertados de forma continuada, planejada, sistemática e estruturada. O cumprimento das corresponsabilidades pelos três níveis de governo, especialmente em relação ao financiamento público dessa política, mostra-se essencial para a efetivação do direito à política de Assistência Social, para quem dela necessitar.

Essa situação agrava-se no contexto atual de aprofundamento das situações de desproteção social vivenciadas no país, seja pela fome, pelo desemprego ou pelo aumento das diferentes formas de violência, decorrentes da pandemia na saúde pública. E muitos desafios são colocados para a gestão do SUAS, como a quitação do déficit orçamentário de mais de 2 bilhões relativos aos exercícios anteriores; a retomada na regularidade dos repasses automáticos e obrigatórios para cofinanciamento do sistema; a regulação das contrapartidas por níveis de gestão com a participação efetiva dos estados, muitas vezes ainda omissos em suas corresponsabilidades.

4. Considerações finais

A política de Assistência Social, assim como todas as políticas públicas que operam direitos sociais, concretiza-se pela lógica dual do direito/dever. Em outras palavras, de um lado está o direito do cidadão de acessar formas de proteção social

asseguradas em lei; de outro, a obrigação do Estado de garantir segurança humana e social para todos os cidadãos, indistintamente e em cumprimento aos fundamentos da cidadania e dignidade da pessoa humana, assegurados pelo artigo art. 1o, incisos II e III da Constituição Federal de 1988.

Ao mesmo tempo, a Assistência Social tem sofrido um processo de desfinanciamento dos recursos orçamentários, diante do volume decrescente de recursos destinados às despesas discricionárias – dentre elas aquelas direcionadas à estruturação do sistema e cofinanciamento da prestação dos serviços socioassistenciais - dada a instituição do teto de gastos do governo federal com a promulgação da EC n. 95/2016.

Em tempos de forte demanda dos cidadãos pelas provisões ofertadas pela política de Assistência Social, haja vista os efeitos sociais, econômicos e humanitários causados pela pandemia da COVID-19, são colocados inúmeros desafios aos gestores, em especial os municipais, para assegurar tanto a manutenção da rede de proteção social instalada no país quanto a prestação dos serviços socioassistenciais com a prontidão e qualidade que a situação emergencial impõe.

Referências

ALESINA, A.; ARDAGNA, S. **Large changes in fiscal policy:** taxes versus spending. NBER working paper, n. 15.438, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 12, de 27 de julho de 2020.** Dispõe sobre a aprovação da Proposta Orçamentária da Assistência Social, exercício de 2021. Disponível em: https://cbf8ff3e-418a-41f5-b3eb-f4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_006562f22222411391d16d96da2ba48b.pdf.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n**. **20, de 13 de setembro de 2018**. Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social.

BRASIL. Fórum Nacional de Secretários(a) de Estado da Assistência Social - FONSEAS. **Pesquisa sobre Orçamento e Gestão Financeira do Sistema único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal**. Abril de 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/18JMd6aaBYxhyJ0A9YKoDxoLsovmp_dUH/view>

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2009.

COSTA, L. C. da. **Do Estado liberal ao Social**: o direito à assistência social no Brasil. **Revista Jurídica da Faculdade União**. Ano 7. nº 1. outubro de 2013, p. 25-39. ISSN 1982-0860.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social da idade da razão:** a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAYBOURN-LANGTON, L.; JACOBS, M. Paradigm Shifts in Economic Theory and Policy. **Interconomics** 53, p. 113-118. 2018. DOI: https://doi.org/10.1007/s10272-018-0737-4.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", World Politics, 16: 677-715. 1964

MORENO, L. **La Europa Asocial**: caminamos hacia un individualismo posesivo? Ediciones *Península*, Barcelona, 2012.

PISARELLO, G. **Los derechos sociales y sus garantias**: elementos para una reconstrucción. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

RAIQUELIS, R.; SILVA e SILVA, M. O. da; COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C. (org.s). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, 2019.

SALVADOR, E. **Fundo Público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez., 2012.

SPOSATI, A. (Org.) **SUAS e Proteção Social na Pandemia COVID-19.** Nota Técnica do NEPSAS. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. ISBN 978-65-87645-13-1

QUEIROZ, C.C.; COSTA, L. C. da. Pacto Federativo da Política Nacional de Assistência Social: uma análise do financiamento na região de Ponta Grossa-PR. **Revista Sociedade em Debate**. (Pelotas), v. 25, n. 1, p. 26-41, jan./abr. 2019. ISSN: 2317-0204.

O DESMANTELAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: REGRESSÃO DE DIREITOS E DESPROTEÇÃO SOCIAL

Mônica de Castro Maia Senna[1]
Alessandra Bessimo Barreto[2]
Brenda Luanda Costa[3]
Ester Benevides Dias Lima[4]

1. Introdução

Desde sua efetiva implantação, em 1996, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem se constituído em importante mecanismo de proteção social para idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres no Brasil. Trata-se de um benefício monetário mensal no valor de um salário mínimo, individual e intransferível, dirigido a esses segmentos sociais, desde que cumpridos os seguintes requisitos: a) renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo; b) idade igual ou superior a 65 anos de idade, no caso dos idosos; e c) comprovação do grau de incapacidade para as pessoas com deficiência, por meio de avaliação médico-social. Em setembro de 2021, o número de beneficiários totalizava 4.717.381 de pessoas, das quais quase 55% eram pessoas com deficiência e os demais 45% idosos e movimentava o montante de cerca de 46 bilhões de reais. Esses dados dão uma ideia da magnitude do benefício (BRASIL, 2021a).

Previsto no texto constitucional de 1988 como um dos objetivos da política de assistência social, o BPC representou importante inovação no sistema brasileiro de proteção social. Isso se deve, sobretudo, à incorporação da lógica não contributiva em meio ao padrão hegemônico de seguro social, sabidamente marcado por seu caráter restritivo e excludente. A implantação do BPC possibilitou estender a cobertura do sistema para uma parcela da população até então alijada de direitos sociais, estabelecendo um referencial de cidadania até então inédito no país.

[1] Universidade Federal Fluminense. Assistente Social. Mestre e Doutora em Ciências – Saúde Pública. Professora Titular do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social e da Escola de Serviço Social da UFF. Pesquisadora CNPq. E-mail: monica_senna@id.uff.br.
[2] Universidade Federal Fluminense. Assistente Social. Especialista em Serviço Social na Oncologia pela UFF. E-mail: a_bessimo@live.com.
[3] Universidade Federal Fluminense. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Niterói – RJ e da Universidade Federal Fluminense. Mestranda em Política Social da UFF. E-mail: brenda_p4@hotmail.com.
[4] Universidade Federal Fluminense. Estudante de graduação em Serviço Social. Bolsista PIBIC UFF/CNPq. E-mail: esterbenevides@uol.com.br

Apesar de altamente focalizado, estudos apontam efeitos positivos do BPC em termos de garantia de segurança de renda a seus beneficiários, possibilitando a aquisição de bens básicos como alimentação, medicamentos e tratamentos de saúde (SANTOS, 2011) e sua contribuição para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no país (OSORIO et al., 2011). De acordo com Jaccoud et al. (2017), estudos como esses assinalam que a contribuição do BPC para redução da pobreza se deve a dois aspectos centrais. O primeiro é o grau de progressividade do benefício, que atinge importante parcela da população mais pobre do país. O segundo aspecto diz respeito ao valor do BPC e sua vinculação ao salário mínimo, com impactos expressivos sobre a extrema pobreza.

Ao longo de sua trajetória, o BPC tem passado por diversas alterações que ora o aproximam da concepção que orientou o texto constitucional, ora reduzem sua capacidade de promover a proteção social dos segmentos a que se dirige. Tais alterações expressam disputas, conflitos e tensões entre interesses antagônicos em conjunturas específicas.

O presente trabalho tem como objetivo geral fazer um balanço crítico das mudanças que vêm se operando no BPC desde sua previsão constitucional. Toma como foco os seguintes eixos: a) o critério renda; b) a idade mínima para concessão do benefício; c) a concepção de deficiência e d) a definição de família. Examina particularmente as mudanças recentes nos fluxos para concessão do benefício, buscando demonstrar que as mesmas expressam uma estratégia sub-reptícia de desmantelamento do BPC, associada a um conjunto de iniciativas de reversão das conquistas democráticas no campo social, coerentes com o projeto conservador de fortalecimento do capital em contexto de crise econômica global.

O conteúdo aqui apresentado é fruto de um estudo realizado a partir de pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica teve como fonte os repositórios digitais do Scielo e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. A busca se deu por meio do descritor *Benefício de Prestação Continuada* ou por sua sigla *BPC*. Foram selecionados os trabalhos que tivessem como foco a concepção do benefício ou um dos eixos acima mencionados e que estivessem disponíveis para acesso público online. Já a análise documental envolveu a consulta a legislações e normativas federais referentes ao benefício, disponíveis nos sítios oficiais do governo federal, particularmente no âmbito do Ministério da Cidadania.

2. O Benefício de Prestação Continuada entre avanços e retrocessos

2.1 A centralidade da renda na concessão do BPC

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a assistência social seja prestada a quem dela necessitar, definindo como um de seus objetivos "a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família" (BRASIL, 1988, Art.203, inciso V). Elaborado em meio à efervescência social que acompanhou o processo de redemocratização do país e tendo como fundamento a noção de cidadania associada à justiça social, o texto constitucional foi um marco para a conquista dos direitos sociais no Brasil. A introdução do conceito de seguridade social, o reconhecimento da assistência social como política pública e a inscrição de um conjunto de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado são algumas das expressões dessa conquista.

A criação de um benefício monetário no valor de um salário mínimo e sem necessidade de contribuição prévia introduziu um novo paradigma de direitos de cidadania em sua dimensão social, diferenciando-se do modelo securitário então prevalecente. A título de exemplo, cabe citar a Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício previdenciário instituído em 1974 e também destinado a idosos e deficientes, mas dependente de contribuição prévia à Previdência Social por um mínimo de doze meses, consecutivos ou não. Com a efetiva implantação do BPC, a RMV foi extinta em 1995, mantendo-se exclusivamente para os inseridos até a data de sua extinção enquanto viverem.

A definição dos critérios de elegibilidade ao BPC foi matéria da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentada apenas em 1993, após veto integral da versão original pelo então presidente Collor de Mello (1989-1992). Somente após o impeachment do presidente e sob forte mobilização social, protagonizada principalmente pela Associação Nacional de Servidores da Legião Brasileira da Assistência Social (ANASSELBA) e pela categoria de assistentes sociais, por meio de suas entidades de classe, é que a LOAS foi publicada. Mas o contexto que se abriu após a promulgação da carta constitucional foi bastante adverso à implantação das diretrizes nela contidas, com avanço das forças conservadoras e do ideário neoliberal no país.

O texto da LOAS acaba assumindo uma perspectiva restritiva e altamente seletiva para o BPC, definindo como critérios de elegibilidade a renda mensal familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo, a idade mínima de 70 anos para idosos e a comprovação de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, no caso das pessoas com deficiência. Como afirma Sposati (2008: p.132), a regulamentação do BPC se deu de forma "tardia, seletiva, transmutada, restritiva e arbitrária".

No caso específico da renda, além de definir um corte extremamente baixo, tem sido já largamente discutida a insuficiência desse critério para aferir as necessidades e a condição social de potenciais beneficiários, ainda mais se consideradas as múltiplas vulnerabilidades associadas ao envelhecimento e à deficiência. Como apontam Medeiros e Diniz (2004), a necessidade de cuidados tanto na velhice quanto na existência de pessoas com deficiência afeta toda a dinâmica familiar, incidindo tanto nos ingressos quanto nos gastos familiares, aprofundando, consequentemente, a vulnerabilidade da família à pobreza. Além disso, o cálculo da renda depende da definição do próprio conceito de família que, como será visto adiante, também sofre modificações. Para Pereira (2012), a instauração de um corte de renda para acesso ao benefício acaba diluindo o caráter universal da seguridade social e a prerrogativa de que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, como previsto no texto constitucional.

O descompasso entre a necessidade dos indivíduos e o limite de renda tem sido o fundamento da judicialização do BPC, em que o posicionamento do Judiciário apresentou tendência a um relativo afrouxamento desse critério, quando avaliadas outras condições sociais das famílias não redutíveis à renda per capita tomada isoladamente. Aqui merece destaque a decisão favorável do STF, em 2016, à Ação Civil Pública (ACP n° 5044874 22.2013.7100/ RS), que determinou a exclusão do cálculo da renda per capta familiar as despesas diretamente decorrentes da deficiência, incapacidade ou idade avançada com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridas e negadas pelo Estado. No entanto, como bem analisa Stopa (2019: pp.240-1),

> Há um avanço para a ampliação do BPC com o entendimento de que o critério da renda é de fato injusto e precisa ser analisado mais atentamente, mas é importante ponderar que as famílias, mesmo que tenham renda igual ou superior a ¼ do salário mínimo, nem sempre têm condições de custear exames, consultas, alimentação especial. Além disso, a ACP vinculou, literalmente, a emissão do parecer social a comprovantes e, em especial, o comprovante da negativa de medicamentos, consultas e exames pela Saúde Pública. Assim, o que é um direito constitucional, quando negado pela Política de Saúde, precisa ser comprovado para o acesso a um Benefício constitucional. Um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que outro tenha sido negado.

Os limites ao acesso do BPC se ampliam após o Golpe de 2016, quando o projeto neoliberal adotado no país se aprofunda, rompendo com o pacto constitucional erigido desde os anos 1980 e desmantelando as políticas de proteção social então existentes. No caso específico do BPC, é possível observar alterações importantes nos fluxos de atendimento que acabam por sobrevalorizar a renda como critério central para acesso ao benefício. Uma delas é o impedimento à realização da avaliação da deficiência sempre que a renda familiar per capita supere o corte estabelecido.

Em 2019, a Lei n° 13.846 implantou um programa especial para análise de indícios de irregularidades e revisão de benefícios por incapacidade, premiando servidores e médicos peritos por cada caso analisado. Em novembro do mesmo ano, a medida provisória n° 905 retirou o Serviço Social do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) do atendimento prestado aos segurados, apontando para uma revalorização da avaliação médica e tendência de "tecnificação" do INSS (LOBATO; SENNA, 2020). Um mês depois, o Presidente da República vetou integralmente o texto de um Projeto de Lei que estendia o BPC a portadores de doenças graves, elevava o corte de renda per capita para meio salário mínimo e retirava do cálculo da renda familiar o BPC já concedido a outro membro da família, esse último já garantido aos idosos pelo Estatuto do Idoso.

A Lei n° 13.982/ 2021 reviu alguns dos vetos anteriores e modificou os critérios para cálculo da renda familiar per capita, permitindo excluir do cômputo tanto o benefício previdenciário no valor de até um salário mínimo quanto o BPC concedido ao idoso e à pessoa com deficiência. A aparente expansão precisa ser examinada com cautela, na medida em que a lei introduziu novos parâmetros para a concessão do benefício que tendem a dificultar o acesso, sobretudo no que diz respeito à exigência de aferição do grau de deficiência e à consideração dos gastos médios e não das despesas totais da família relativas à condição da deficiência ou idade avançada. Essa tendência é ainda reforçada pela instituição do chamado Auxílio-Inclusão (Lei n° 14.176/ 2021), que introduz nova alteração no cálculo da renda para concessão do BPC para as pessoas com deficiência. Apesar de sua aparente ampliação, essa lei estabelece que, nos casos em que a renda familiar per capita ultrapasse o limite estabelecido nos critérios para acesso ao BPC, a avaliação social será realizada a partir de um "padrão médio", que tende a matematizar e robotizar o estudo das necessidades dos beneficiários e requerentes, desconsiderando as demais questões que envolvem a avaliação social. Desse modo, o critério renda acaba ocupando centralidade na definição dos elegíveis ao BPC.

2.2 A idade como critério de acesso

A LOAS definiu a idade de 70 anos como o patamar mínimo para concessão do BPC, se atendido o critério de renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo. À época, não existia ainda o Estatuto do Idoso, que formaliza a idade em que uma pessoa é considerada idosa no Brasil, embora a Política Nacional do Idoso estabelecida em 1994 já definisse o idoso como todo indivíduo com 60 anos de idade ou mais. Não se podem desconsiderar aqui razões atuariais para essa limitação, impedindo o acesso de um grande contingente de pessoas idosas extremamente pobres ao benefício.

Antes mesmo de sua implantação, o BPC teve o limite de idade mínima reduzido para 67 anos a partir de 1° de janeiro de 1998, por meio de Decreto n° 1.744/ 1995, com previsão de nova redução para 65 anos, a partir de 1° de janeiro de 2000. Contudo, essa segunda redução não se concretizou, na medida em que a Lei n°. 9.720, de 1998, manteve a idade para acesso ao BPC em 67 anos. A instituição da idade mínima de acesso ao BPC para 65 anos só mudaria em 2003, com a publicação do Estatuto do Idoso, muito embora esse tenha definindo o idoso como aquele com idade igual ou superior a 60 anos. O Estatuto do Idoso também possibilitou que o BPC recebido por um idoso não fosse computado no cálculo da renda familiar de outro idoso da mesma família requerente ao benefício.

Apesar de sua restrição em relação à definição estabelecida no Estatuto do Idoso, observa-se que a redução da idade mínima para acesso ao BPC promoveu importante inclusão de idosos ao benefício, sendo o mesmo importante mecanismo de proteção social dirigido a idosos extremamente pobres no Brasil. Mesmo assim, a revisão da idade mínima para concessão do benefício tem estado na pauta das propostas de desmonte das políticas sociais brasileiras, com o argumento de aumento da expectativa de vida no Brasil, desconsiderando os diferenciais de classe, gênero e raça que modelam as desigualdades estruturais do país.

2.3 O conceito de deficiência

Como mencionado, um dos critérios para acesso ao BPC é a identificação da pessoa com deficiência, definida pela LOAS como aquela que apresenta incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Desde a implantação do BPC essa concepção

vem se modificando, sendo que o conceito de pessoa com deficiência atualmente vigente, definido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, de 2015, considera a pessoa com "impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas" (Lei nº 13.146/2015).

Observam-se avanços na legislação referente a este público requerente do benefício se comparado ao conceito estabelecido na LOAS-1993. Em 2007, o Decreto n° 6.214 passou a adotar a Classificação Internacional de Funcionalidade e Saúde (CIF) para avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para acesso ao BPC. Outra alteração importante do Decreto foi a introdução da avaliação social realizada por assistentes sociais do INSS. Desse modo, o Decreto buscou ampliar a avaliação da deficiência para além de seus aspectos exclusivamente médicos, incorporando fatores ambientais, sociais e pessoais determinantes desse processo e, assim, minimizando a centralidade do poder médico na definição de quem estava apto ou não a receber o benefício. Tais alterações permitiram alargar o conceito sob o qual a caracterização e avaliação da deficiência se fundamentam e, por conseguinte, expandir o alcance da cobertura do benefício (LOBATO; SENNA, 2020).

Na mesma direção, a revisão da LOAS em 2011 (Lei nº 12.435) relativizou a noção de deficiência restrita à incapacidade para o trabalho e para a vida independente, definindo a pessoa com deficiência como aquela que possui "impedimentos de longo prazo, os quais podem ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, e que por eles pode ter obstruída a sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas". Apesar de incluir impedimentos de natureza mental, essa lei mantinha como impedimentos de longo prazo "aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos". A avaliação da deficiência e do nível de incapacidade do requerente, realizada durante perícia médica no INSS, é reconhecida como subjetiva e incapaz de determinar, com precisão, se a incapacidade se perdurará por no mínimo dois anos. Informações desse tipo, inclusive, dificilmente são declaradas por médicos que acompanham pessoas com deficiência, não contribuindo com subsídios para a conclusão pericial. Na pesquisa bibliográfica realizada, são frequentes os apontamentos de que a perícia médica não leva em consideração fatores como o prognóstico da doença, o tratamento proposto e, principalmente, os aspectos sociais identificados nas perícias sociais.

No contexto atual, a avaliação social fica comprometida, pois se o critério renda não for cumprido, o requerente sequer chega a fazer esta avaliação, o que reforça a centralidade da renda, conforme já discutido. No caso do mencionado Auxílio-Inclusão (Lei n° 14.176/2021), sua criação estava prevista no Estatuto da Pessoa com Deficiência de 2015, como mecanismo para garantir segurança de renda ao beneficiário com deficiência que passe a exercer atividade remunerada como segurado obrigatório da Previdência Social, sem ocasionar o cancelamento do seu próprio benefício ou do de outro membro familiar. Ainda que essa medida represente um avanço no sentido de promover a inclusão das pessoas com deficiência beneficiárias, as regras instituídas pela Lei limitam o valor do auxílio a meio salário mínimo, ao mesmo tempo em que determinam que, ao requerer o auxílio, o beneficiário autoriza a suspensão do BPC. Desse modo, observa-se que não é a concessão do Auxílio-Inclusão que gera a suspensão do benefício, e sim o seu simples requerimento, ampliando o grau de insegurança a seus beneficiários.

2.4 Como a concepção de família adotada incide no acesso ao BPC?

Como mencionado, a trajetória do BPC é marcada por diversas alterações em seus critérios de requerimento, concessão e manutenção. Percebe-se a intensificação dessas mudanças a partir do ano de 2016, dado o cenário de fortalecimento do conservadorismo e aprofundamento da agenda neoliberal no país, que, dentre outras expressões, avoluma o debate acerca da reforma da previdência social. Uma das principais alterações no benefício em destaque se refere à obrigatoriedade de inscrição dos requerentes e já beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), estabelecida pelo Decreto nº 8805/2016. Outras normativas sobre esta obrigatoriedade foram publicadas, com vistas a determinar prazos e critérios de organização para que a inscrição fosse realizada, do contrário, os beneficiários teriam o benefício suspenso e os novos requerentes seriam indeferidos na fase inicial de análise para concessão.

Uma das normativas que merece destaque é o Memorando Circular Conjunto n°03 de 12 de janeiro de 2017, que à primeira vista, pode-se considerar que seu foco está sobre a renda familiar para fins de cálculo da *per capita*. Entretanto, ao analisar o referido Memorando com maior atenção, nota-se que ele traz uma importante modificação no que tange ao conceito de família.

Não é novidade que a família ocupa um papel central nos sistemas de proteção social em todo o mundo, como Esping-Andersen (1991) abordou em sua produção sobre

as tipologias dos *Welfare States*, apontando a maneira como as intervenções estatais se entrelaçam com o mercado e a família. Entretanto, o autor não desenvolve o tema em profundidade, voltando seu debate para as relações entre Estado e mercado, fato que levou à produção de estudos que criticam sua obra devido a esta lacuna sobre em que medida a família se tornou grande elemento de proteção social na constituição e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social.

Com a ascensão do neoliberalismo, a centralidade da família se torna mais evidente, pois o movimento de contrarreforma do Estado significa, dentre outras características, a desresponsabilização do mesmo pela proteção social, deixando a cargo dos sujeitos e famílias, através do mercado, a provisão de sua reprodução social (SENNA & COSTA, 2018). No caso do BPC, apesar de ser um benefício individual, considera-se para fins de cálculo da renda *per capita* para concessão do benefício os rendimentos de todos os membros da família. Além disso, estudos como o coordenado pelo MDS (BRASIL, 2010) apontam para o grande impacto do BPC no orçamento das famílias que contam com um beneficiário entre seus membros: "quase 80% do orçamento dessas famílias provém do BPC, e, em 47% delas, o BPC equivale a 100% do orçamento familiar, demonstrando a relevância do benefício não só para o indivíduo, mas para toda sua família" (BRASIL, 2018, p.117).

Retomando o debate acerca do Memorando n° 03, essa normativa traz em um de seus anexos um formulário para preenchimento, pelo requerente, da declaração de renda de cada membro do núcleo familiar que posteriormente será submetida a uma análise comparativa com a base de dados do Cadastro Único. Essa etapa representa uma problemática que diz respeito aos conceitos de família empregados e que pode incidir negativamente na concessão do benefício. Isso porque as concepções de família para o BPC se diferenciam do Cadastro Único. Isso quer dizer que a comparação dos dados do CadÚnico da Assistência Social com o SIBE (Sistema de Benefícios) do INSS mescla duas esferas com conceitos e regras distintos, o que contribui para a restrição do acesso ao direito.

Uma das problemáticas dessa análise comparativa se coloca primeiramente com as regras distintas no que se relaciona à renda do grupo familiar. No caso do CadÚnico, para que uma família possa realizar a inscrição, sua renda total deve ser de até três salários-mínimos, ou *per capita* de até ½ salário-mínimo, enquanto para a concessão do BPC a *per capita* deve ser inferior a ¼ do salário-mínimo. Outro elemento se refere à concepção de família adotada. O Decreto n° 6.135/2007, que dispõe sobre o Cadastro

Único para Programas Sociais do Governo Federal, em seu artigo 4°, inciso I, estabelece como família: "a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio" (BRASIL, 2007). É importante ressaltar que no momento do cadastramento, deve ser adotado o conceito de famílias conviventes, ou seja, compostas por duas ou mais unidades nucleares, parentes ou não, que residem em um mesmo domicílio, mas não compartilham rendas e despesas. Isso significa que serão feitos dois cadastros no mesmo endereço. Ainda assim, as famílias conviventes podem dividir as despesas habituais da casa, como aluguel, água e luz, mas não compartilham outros gastos nem dividem os rendimentos, conforme o informe n° 362 da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) em 2013.

De acordo com um material informativo publicado pelo Ministério da Cidadania em fevereiro de 2021, intitulado "Benefício de Prestação Continuada – Perguntas Frequentes", considera-se família para o BPC, para fins de cálculo de renda: o próprio requerente, cônjuge, companheiro (a), pais, padrasto ou madrasta, irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e crianças e adolescentes sob tutela, desde que vivam sob o mesmo teto (BRASIL, 2021).

Desta forma, percebe-se que há diferenças marcantes nas concepções utilizadas para a definição de família para o BPC e para o CadÚnico, significando sério obstáculo no acesso ao benefício. A concepção "fechada" de família empregada, a qual gira em torno da renda, não considera os diversos arranjos familiares da sociedade brasileira, fato que representa o conservadorismo presente nos diversos âmbitos da vida social e principalmente na formulação de políticas sociais, evidenciando o compromisso do Estado neoliberal com a acumulação capitalista em detrimento da promoção de direitos à maioria da população.

3. Considerações finais

Como esse texto procurou demonstrar, o BPC representou uma importante conquista no campo da proteção social brasileira, inaugurando um novo paradigma de direitos sociais não contributivos ancorado no reconhecimento da assistência social como política pública e na noção de seguridade social. Sua inscrição no texto constitucional possibilitou a incorporação de idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres aos

mecanismos públicos de proteção social. No entanto, longe de totalmente assegurado pela Constituição de 1988, o BPC tem sido alvo de intensas disputas desde sua previsão constitucional, percorrendo caminhos e descaminhos que possibilitaram ora ampliar e ora restringir seu alcance e concepção.

O cenário atual, em que o aprofundamento do neoliberalismo se alia à adoção de uma pauta extremamente conservadora no país, tem representado uma séria ameaça não apenas ao BPC, mas a todo o sistema de proteção social instituído no Brasil desde a redemocratização dos anos 1980, desmontando políticas públicas e aniquilando os direitos sociais tão duramente conquistados. Conhecer e analisar esse processo de desmonte é uma tarefa imprescindível a pesquisadores preocupados com a garantia de direitos e com a superação das estruturais desigualdades sociais, sobretudo no atual contexto em que iniciativas de desmonte do padrão constitucional de proteção social brasileiro vêm se aprofundando, revertendo avanços até aqui alcançados e aumentando os níveis de pobreza e de desigualdades sociais do país.

Referências

BRASIL. **Relatório de Informações Sociais**. Brasília: SAGI. Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.ph. Acesso em: 14 out. 2021a.

_____. **Lei 12.435/ 2011**. Altera a Lei nº 8.742/1993.

_____. **Lei 8.742/ 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. **Memorando-Circular Conjunto n° 03**, Dispõe sobre critérios de concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada. Brasília, 2017.

_____. Ministério da Cidadania. **Benefício de Prestação Continuada. Perguntas frequentes**. Brasília, 2021b. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2021/02/Perguntas-Frequentes-BPC.pdf . Acesso em 22 de outubro de 2021.

_____. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Conceitos do Cadastro Único**. Principais distorções dos conceitos do Cadastro Único para possibilitar a inclusão de famílias em outros programas sociais. Brasília, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n. 24, São Paulo, 1991.

JACCOUD, Luciana et al. O Benefício de Prestação Continuada na reforma da Previdência: contribuições para o debate. **Texto para Discussão, n. 2301**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2301.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

LOBATO, Lenaura; SENNA, Mônica. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**: os pobres na mira das políticas de austeridade. Blog do CEE-Fiocruz, 2020. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/?q=BenefIcio-de-Prestacao-Continuada-BPC-os-pobres-na-mira-das-politicas-de-austeridade. Acesso em: 23 de julho de 2021.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora. A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento. **Texto para Discussão, n. 1040**. Brasília: Ipea, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1040.pdf. Acesso em: 14 out 2021.

OSORIO, Rafael et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. **Texto para Discussão, n. 1647**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1647.pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

PEREIRA, Luciano. Análise crítica do Benefício de Prestação Continuada e a sua efetivação pelo Judiciário. Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012. Disponível em: https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1521. Acesso em: 14 out. 2021.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Benefício de prestação continuada e proteção social no Brasil: limites e perspectivas. *In*: SPOSATI, Aldaíza (org.). **Proteção social e cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SENNA, Mônica de Castro Maia; COSTA, Brenda Luanda Silva. Famílias e assistência social: reflexões sobre o BPC e o PBF. **Revista Em Pauta, n. 42.** RJ, UERJ, 2018. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/revistaempauta/article/view/39414> Acesso em 22 de outubro de 2021.

SPOSATI, Aldaíza. (org.). **Proteção social e cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/vWM6YLcDR8vXMTGnqDM8skS/abstract/?lang=pt. Acesso em: 18 jul. 2019.

O "CO-FINANCIAMENTO" DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AS "AVESSAS": uma aproximação aos orçamentos extraordinários no SUAS

Bruna Evelin da Silva Santos[1]
Mariana Leal de Souza [2]
Tânia Mara da Silva Backschat[3]
Thiago Agenor[4]

1. Introdução

Em momentos de pandemia, quando o Governo Federal decreta a situação de calamidade pública, afirmamos que foi incluída a "essencialidade" da política de assistência social "às avessas", em detrimento da descontinuidade dos recursos financeiros e orçamentários destinados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não levando-se em consideração os princípios e diretrizes já contidos neste sistema a partir da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Decorridos aproximadamente dezenove meses desde a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) do agente do Coronavírus – COVID-19 como uma pandemia, várias foram as medidas econômicas, sociais e sanitárias de emergência para conter a disseminação do vírus, aliado a um acelerado avanço científico-tecnológico em busca de vacina que pudesse controlar/conter a sua propagação, almejando um tão esperado retorno à normalidade. Contraditoriamente no contexto brasileiro, o país se deparou com o negacionismo por parte da cúpula do governo federal, sobretudo, pelo próprio presidente da república, que diante da tragédia anunciada, persistiu em espalhar *fake news* sobre a doença, bem como, travar uma batalha ideológica com os governadores de diversos Estados brasileiro, principalmente a respeito do chamado isolamento social e a proteção a vida. Aos poucos, observamos os resultados da vacinação da população por meio da desaceleração no número de mortes e nos internamentos pelas contaminações; o retorno as atividades econômicas, turísticas e culturais, mesmo diante de uma "nova

[1] Assistente Social, graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: bruhevelin12@gmail.com.
[2]Assistente Social. Doutoranda no Programa da Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social UEL-Universidade Estadual de Londrina. E-mail: marianalealdesouza@hotmail.com
[3] Assistente social na Prefeitura Municipal de Campo Mourão, doutoranda em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. E-mail: taniamaraback@hotmail.com.
[4]Assistente Social, doutorando em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. E-mail: thiagomuru2006@hotmail.com.

normalidade" que nos exige cuidados individuais e coletivos como forma de evitar o contágio. Ainda que no campo sanitário tenhamos um horizonte (mesmo que distante) a ser perseguido, no campo social os caminhos a serem trilhados apresentam-se tortuosos e obscuros que colocam em situações de desproteções sociais uma parcela significativa da população brasileira.

Nesse sentido, este artigo enfocando o campo da chamada "essencialidade" da política de assistência social, ainda que "às avessas", escolheu-se a apresentar os seguintes pontos para a reflexão: a) a permanência da fragilização dos serviços socioassistenciais, mesmo com os créditos extraordinários disponibilizados no ano de 2020 para o enfrentamento da situação de emergência e calamidade pública decorrente da COVID-19; b) a instabilidade nos repasses financeiros pelo FNAS, dos chamados recursos para o co-financiamento dos serviços socioassistenciais, previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, e pactuados em instrumento legal, como é o caso dos termos de aceite da Rede SUAS; e c) aliado ao aumento da demanda face a desproteção social da classe trabalhadora, o contexto de gestão da política de assistência social tem se tornado um desafio para os trabalhadores dessa política, especialmente aqueles que se encontram na esfera municipal, devido à crescente responsabilização dos municípios com a manutenção dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Para a sua elaboração utilizamos do procedimento metodológico de pesquisa bibliográfica e documental, além da sistematização da experiência profissional da maior parte dos autores deste artigo, que atuam como assistentes sociais em órgão gestor da política da assistência social em âmbito municipal, ainda que em munícipios e estados diferenciados[5].

2. (Des)Proteção social e SUAS no enfrentamento da COVID-19

No bojo da contradição de interesses entre capital e o trabalho, o Estado é convocado a se posicionar, assumindo a responsabilidade na implementação de políticas sociais de forma a regular as condições de trabalho e administrar as chamadas sequelas da "questão social", para garantir a sobrevivência de parcela da classe trabalhadora, em condições de consumo e ocupação sazonal. Desse processo ocorre a desmercadorização

[5] A proximidade entre os autores decorre que todos são membros do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre os fundamentos e o trabalho do assistente social, sob coordenação da Dra. Mabel Mascarenhas Torres.

da atenção e o cuidado, se ocupando na figura de agentes de estado em propor determinadas ações à população. A depender da modalidade de proteção social adotada por um país[6], as políticas sociais estruturam-se de forma a assegurar uma cobertura focalizada, universal ou ainda um mix destes modelos, dependendo para tanto de financiamento e recursos orçamentários para a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. Por isso as políticas de proteção social sempre foram alvos de críticas e ao mesmo tempo, de diversas mobilizações em busca da sua universalização, exercendo uma dupla funcionalidade ou seja, tanto política, se constituindo como um conjunto de ações visando a conquista de direitos sociais e de cidadania, bem como econômica, por mediar a valorização e acumulação do capital e as necessidades de preservação e controle contínuo da força de trabalho.

Em que pese o contexto da COVID-19, enquanto em diversos países do mundo, ampliou-se as ações de proteção social adotados para o enfretamento das consequências sanitárias, econômicas e sociais decorrentes da pandemia, assistimos respostas fragmentadas, desordenadas e difusas às desigualdades sociais, como se pode exemplificar, no caso brasileiro, a partir de março de 2020. A pandemia da COVID-19 trouxe uma série de recomendações, sejam de âmbito internacional como nacional. As experiências que poderiam incluir o Brasil em uma escalada inovadora perante aos outros países, devido a existência de uma robusta rede no campo educação, ciência, saúde, assistência social, habitação e outras políticas sociais públicas construídas nos últimos anos. Porém, ao contrário do que se espera de um governo em momentos de emergência e calamidade pública, a contradição reina no projeto de governo do atual presidente da república, colocando-nos a questionar por diversas vezes, qual é a essencialidade da assistência social no atual governo? Ou dito de outro modo, em que "base cientifica e política" tem-se construído o conteúdo da política de assistência social do atual governo federal?

Historicamente, a assistência social foi incluída como política pública e de responsabilidade do Estado, pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 e o contorno de suas responsabilidades foi dada, a priori, pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS/93 (alterada pela Lei nº 12.435, de 2011) como dever do Estado e um direito do cidadão, para o enfrentamento de situações de desproteções sociais. As ações

[6] São modalidades de proteção social: a assistência social, o seguro social e a seguridade social. Sobre o assunto consultar FLEURY; OUVERNEY, 2008.

desta política estão organizadas de forma descentralizada e participativa, envolvendo um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. De acordo com a PNAS/04 a cobertura a situações de desproteções sociais estão presentes através das seguranças de renda, acolhida e convívio familiar e comunitário, materializada nos serviços socioassistenciais desenvolvidos por unidades públicas e privadas, e conjuntamente em oferta de benefícios assistenciais, de transferência de renda e eventuais. No âmbito das unidades públicas incluem-se os CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, os CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social e, os CENTRO-POP - Centro de Referência para a População de Rua. Por isso, do ponto de vista ético e político, o SUAS tornou-se um espaço de acolhimento, escuta e defesa de direitos, onde os cidadãos-usuários podem contar com uma equipe multiprofissional qualificada e comprometida, dando-lhes a certeza de reconhecimento com uma responsabilidade pública, em algumas das suas necessidades humanas e sociais. No âmbito das unidades privadas encontram-se organizações da sociedade civil, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público, atuando no campo de atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos de forma gratuita, continuada, planejada e universal, conforme as normativas do SUAS. Portanto, ainda que composto de serviços de natureza pública ou privada, o SUAS alcança diversas camadas populacionais uma vez que as desproteções sociais ultrapassam a questão de renda.

O campo hierarquizado de proteção básica ou especial são complementares e tem uma lógica de atenção, cuidado e ruptura com situações de violações de direitos, não como questão moral individual, mas reconhece determinadas situações derivadas do processo de desigualdade social, expressadas por muitas formas de opressão, exploração e subalternização. Neste contexto emerge a importância dos projetos democrático-populares, tendo como horizonte o combate à pobreza, com ampliações nos programas de transferência de renda e associando nas políticas sociais os pilares de proteção social. Porém, estes projetos vão sendo tensionados e reorganizados a partir da entrada de "novos governos", que com suas características neoliberais e fascistas, assumem o poder e ampliam a necropolítica (MBEMBE, 2020).

No caso do SUAS, a partir da NOB/SUAS – 05 e NOB/SUAS-2012, viveu-se no Brasil uma ampliação continua, regular e automática dos recursos financeiros públicos repassados para os entes federativos através do governo federal. Essa ampliação financeira teve significações importantes para o avanço da proteção social no SUAS, com

a instalações de inúmeras unidades públicas, ampliação no número de atendimentos em situações de violações de direitos e um atendimento profissionalizado. Ora, mesmo com essa ampliação física e no rol de ações com as famílias em situação de desproteções sociais, a garantia de um orçamento público para o financiamento da política é essencial, para o direcionamento das ações e fortalecimento da proteção social. Porém, o que se observa a partir de 2016 é um desfinanciamento no âmbito do SUAS, através de "medidas legais imorais" adotadas, como veremos adiante.

3. Recursos disponibilizados ao SUAS para o Enfrentamento a Pandemia

O cofinanciamento federal no âmbito do SUAS, para os serviços socioassistenciais, ocorre por meio de transferências automáticas na modalidade fundo a fundo, numa lógica de gestão compartilhada envolvendo União, estados e municípios para o aprimoramento da gestão e execução de serviços, programas, projetos e benefícios. De acordo com a NOB SUAS/2012, para que ocorra o cofinanciamento federal os estados, municípios e Distrito Federal devem ter constituídos e em funcionamento o Conselho de Assistência Social (CAS), a existência de um Plano de Assistência Social, elaborado e aprovado pelo CAS e o Fundo Municipal de Assistência Social criado em lei e implantado[7]. Entre os anos de 2004 a 2014 a política de assistência social consolidou-se por meio de normatizações e regulamentação de serviços e benefícios. A rede SUAS expandiu-se, ainda que com dificuldades relacionadas a infraestrutura, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte, levando a uma forte dependência da rede privada, especialmente na proteção social especial de alta complexidade.

Porém a sua efetividade tem sofrido com constantes ações veladas de desfinanciamento dentre as quais destacamos a Portaria nº 36, de 25 de abril de 2014, que dispõe sobre procedimentos a serem adotados no âmbito do SUAS, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo FNAS, de modo que os municípios com recursos financeiros em suas contas bancárias, por período igual ou superior a três meses, poderão ter bloqueados e/ou suspensos os repasses de recursos financeiros. O

[7] A partir de uma análise sobre estes pontos do artigo 3 da LOAS, o estudo realizado pelo CONGEMAS viu-se a necessidade de que os entes federativos realizem a criação do SUAS em âmbito estadual e municipal, ação esta que ficou reconhecido como a Lei do SUAS. Esta proposta foi apresentada a sociedade em material intitulado Orientação aos Municípios sobre Regulamentação da Política Municipal de Assistência Social disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aosMunicipios.pdf

impacto gerado por essa Portaria, especialmente para os municípios de pequeno e médio porte, é o desfinanciamento das ações do SUAS, visto que os processos licitatórios exigidos pelos Tribunais de Contas são de grande morosidade, os quais, com frequência, não conseguem finalizar os processos em tempo hábil. Verifica-se que, nesse municípios e em suas proximidades, não há empresas que disponham da documentação exigida para que ocorra a compra dos itens necessários à manutenção dos serviços. Dessa forma, as contas bancárias desses municípios, em sua maioria, terão saldos financeiro, já que não conseguem realizar os procedimentos necessários, de acordo com as legislações, para aquisição e manutenção de itens essenciais à execução das ações.

Não obstante os limites impostos por essa Portaria, em 2016, o SUAS foi novamente impactado com a redução significativa de seus recursos, após a implantação da política de austeridade fiscal determinada na Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual congelou por vinte anos as despesas primárias, tanto as relacionadas ao custeio, quanto as de investimentos. Isso significa que, nesse período, não ocorrerá o crescimento real das despesas e os recursos destinados aos serviços socioassistenciais não serão prioritários, inclusive com riscos de serem insuficientes. Na prática, isso correspondeu a uma redução de 40% a 50% de recursos financeiros a serem repassados aos entes federativos, ainda que tenha ocorrido vários movimentos em defesa do SUAS.

Mediante o orçamento ínfimo disponível às políticas sociais, no apagar das luzes do ano de 2019, em 20 de dezembro, foi publicada a Portaria nº. 2.362 do Ministério da Cidadania, estabelecendo procedimentos para a execução financeira dos recursos da assistência social, priorizando o repasse para os municípios individualizados dos programas e com menor saldo. Sob discurso de reequilíbrio financeiro no SUAS, essa medida acarretou em graves consequências aos municípios brasileiros, pois foram depositados, parcialmente, as parcelas atrasadas de 2019, além da diminuição do valor do repasse mensal destinado à oferta dos serviços do SUAS para o ano de 2020.

No contexto de diminuição do financiamento do SUAS, a situação agravou-se com a pandemia da Covid-19, na qual a população brasileira foi diretamente atingida pelas consequências, não apenas epidemiológicas, mas também sociais do novo coronavírus. Isso porque, entre as medidas de prevenção ao contágio, estão o distanciamento e o isolamento social, impactando diretamente na renda e na sobrevivência da classe trabalhadora, com consequente acirramento das desigualdades sociais e aumento da demanda pelos serviços socioassistenciais. Frente ao disposto na NOB-SUAS/2012, que prevê ser competência da Política de Assistência Social a garantia

de segurança social de renda, podendo ser realizada por meio de concessão de auxílio financeiro, o governo surpreende com a instituição do Auxílio Emergencial[8] formulado para dar respostas ao mercado econômico e fora das instâncias de pactuação da assistência social, tais como, o Conselho Nacional de Assistência Social, a Comissão Intergestora Tripartite, sendo viabilizado via aplicativo, não utilizando os mecanismos já instalados nas unidades de assistência social do SUAS, embora tenha usado a base de dados do Cadastro Único.

Considerou-se que o Cadastro Único seria utilizado como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda e determinou-se sua obrigatoriedade para seleção de beneficiários e integração ao Auxílio Emergencial. A tentativa foi de que a concessão do auxílio fosse rápida e direta aos beneficiários do Programa Bolsa Família, porém o inverso ocorreu, acarretando em filas intermináveis nas agências da Caixa Econômica Federal. Outrossim, as normativas do auxílio foram divulgadas de forma a confundir a população e o medo de não ser contemplado gerou aglomerações nos CRAS, pela busca ao Cadastro Único daqueles que não o tinham. Assim, o auxílio também atenderia pessoas que não estão no Cadastro Único, cuja inscrição deveria ser feita via aplicativo, o que ocasionou diversos problemas, pois nem todas sabem acessar esse tipo de mecanismo, com falhas no sistema operacional do aplicativo, devido ao grande número acessos, causando erro e queda na conexão no momento da conclusão do cadastramento. Logo, a população, que deveria ficar em casa, por causa da possibilidade do contágio do novo coronavírus, teve de buscar os órgãos públicos, em razão do pavor de ficar desassistida. Os idealizadores dos mecanismos do Auxílio Emergencial não previram que a inclusão digital no Brasil ainda é um desafio, pois grande parte da população destinatária da concessão deste não tem acesso à internet, não sabe utilizar os aplicativos e/ou ainda não confia no mecanismo de bancarização digital, dificultando-lhe o acesso ao direito à segurança de renda.

No tocante a organização e financiamento dos serviços socioassistenciais foram editados no âmbito do governo federal uma série de medidas e recomendações para a organização dos serviços, dentre as quais destacamos a Medida Provisória nº 953/2020 que, por meio de um crédito ao Ministério da Cidadania foram repassados aos municipios

[8] O Auxílio Emergencial foi instituído pela Portaria nº. 351, do Ministério da Cidadania, publicada no Diário Oficial da União, e consiste em um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, a fim de fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do novo coronavírus.

recursos esxtraordinário, emergencial e temporário para o enfrentamento a Pandemia. Neste sentido, foi publicada a Portaria MC nº 369 de 29 de abril de 2020, dispondo sobre o repasse aos municípios de recurso extraordinário para ações socioassistenciais e estruturação da rede com a aquisição de equipamentos de proteção individual - EPIs aos trabalhadores do SUAS. Por meio da Portaria MC nº 378 de 07 de maio de 2020, os recusros repassados tinham como finalidade garantir a continuidade da prestação dos serviços de forma direta a população.

Consideramos que dada a fragilização dos serviços nos últimos anos, conforme exposto anteriormente, os aportes financeiros, embora emergenciais e pontuais foram importantes. No entanto, concordamos com Silva (2020, p. 65) que "políticas protetivas não se estruturam do dia para a noite e que paliativos não resolvem as fragilidades que o SUAS vem enfrentando". Sem a recomposição orçamentária dos pisos dos blocos de financiamento a gestão dos serviços tipificados tornou-se um desafio ante a desproteção da classe trabalhadora que buscou nos serviços da Proteção Social Básica assegurar sua condição de sobrevivência, especialmente com a requisição de auxilio alimentação por meio dos benefícios eventuais. No âmbito da Proteção Social Especial, as medidas de isolamento e distanciamento social, aliada a interrupção das atividades coletivas, expôs crianças adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência a situações de risco de violência e rompimento de vínculos familiares. Assim as afiançar as seguranças socioassistenciais tornou-se uma problemática cotidiana nas unidades socioassistenciais que, com os ínfimos recursos procuraram reorganizar equipes e metodologias de trabalho para dar conta das complexas requisições que chegaram até esses equipamentos.

Devido ao expressivo aumento da demanda, gestores municipais lançaram mão da estratégia de remanejamento dos trabalhadores dos seus locais de trabalho e da contratação temporária, uma vez que as equipes de referência encontravam-se defasadas e reduzidas. A contaminação dos profissionais do SUAS agravou as condições de trabalho, gerando uma sobrecarga de trabalho, expondo-os ao desgaste físico e mental causados pelo cansaço, fadiga, medo e incerteza quanto ao futuro, submetendo-os aos riscos do adoecimento profissional. Aliado a essa realidade, a precarização das condições de trabalho implicam na alta rotatividade de trabalhadores nos serviços, limitação no conhecimento do território e na construção de vínculos com a população referenciada, inviabilizando a continuidade das ações e projetos na perspectiva dos princípios e diretrizes propostos pela política nacional de assistência social.

Os recursos supracitados foram executados no ano de 2020 e a transição para o novo ano trouxe insegurança e instabilidade em relação as ofertas socioassistenciais dada a ausência de um claro direcionamento sobre o recebimento de novos recursos para a continuidade das ações ou ainda, sobre a possibilidade de reprogramação e utilização dos saldos. Aliado a esse contexto de instabilidade, o processo eleitoral para cargos eletivos municipais reconduzindo ou não prefeitos e secretários municipais de assistência social expôs a gestão do SUAS e os trabalhadores dessa política a incerteza quanto ao planejamento e continuidade das suas atividades. As primeiras orientações do governo federal foram expedidas no final de janeiro, por meio do Decreto Federal nº 10.614 de 29 de janeiro de 2021 e, Portaria MC nº 601 de 29 de janeiro de 2021, autorizando a utilização dos recursos no exercício financeiro de 2021. A Portaria MC nº 605 de 05 de fevereiro de 2021 estabeleceu que os recursos repassados pelo FNAS como cofinanciamento emergencial estavam sujeitos às normas legais e regulamentares, inclusive à disponibilidade orçamentária e financeira. No caso da existência de saldos em contas, estes poderiam ser utilizados desde que reprogramados e com planos de aplicação aprovados pelo respectivo conselho de assistência social.

Em relação aos recursos ordinários dos blocos de financiamento dos serviços permaneceram as mesmas dificuldades anteriormente mencionadas, ou seja, não recomposição de orçamento que aliado com os atrasos constantes nos repasses tem levado gestores e trabalhadores da política de assistência social, em âmbito municipal, a vivenciarem a "essencialidade" do SUAS porém com a fragilização dos serviços e precarização das condições de trabalho, ou seja, "as avessas". Ora, consideramos que a essencialidade da política de assistência social, inclusive nesse contexto adverso que a pandemia nos impõe, refere-se a sua importância em atuar em um sistema de proteção social destinado a ofertar seguranças socioassistenciais visando a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos. Nesse sentido, o SUAS além de prover as condições materiais de sobrevivência da classe trabalhadora que por uma eventualidade precisa de garantia das responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos e o seu efetivo cumprimento. O SUAS também tem se configurado como uma importante política que provê as condições imateriais de sobrevivência da classe trabalhadora, na medida em que localiza-se no âmbito relacional e acesso a bem culturais como os saberes. Daí a sua importância como política pública que em conjunto e articulada com as demais políticas, contribui para o enfrentamento das desigualdades sociais e da pobreza. Para tanto precisa de um financiamento público regular, que significa estar no orçamento do Poder

Executivo, nas três esferas de governo, para garantir a oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais a população que precisa da sua atenção.

Considerações Finais

Ao considerar o campo da proteção social como modelo de cuidado diferenciado, reitera-se sua relação com a dimensão social, uma vez que já se fazem sentir os impactos do derretimento do SUAS na vida da população brasileira. Tal realidade tem sido desafiadora para gestores e trabalhadores do SUAS dada a contradição entre a oferta de serviços na perspectiva das seguranças socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades sociais no campo da proteção social ante a uma realidade de desfinanciamento. Assim, a essencialidade e visibilidade que a política de assistência social alcançou nesse contexto pandêmico foi pelo aumento da sua demanda e não pela priorização do seu financiamento, fortalecimento dos movimentos sociais e por sua capilaridade no enfrentamento das desigualdades sociais. Uma essencialidade não pode ser às avessas. Para dizer e materializar a essencialidade, é preciso mais que discurso ou letra morta, ela exige uma articulação em defesa do SUAS, com seu conteúdo próprio, responsabilidade e compromisso estatal, decisões participativas e democráticas, e com a adoção de metodologias que remontam para as ações coletivas no cuidado e proteção, visando a ruptura com situações de violação de direitos.

REFERÊNCIAS

BRASIL Decreto nº 10.614 de 29 de janeiro de 2021. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10614.htm>. Acessado em 10/10/2021 às 08h39m.

_____. Portaria MC nº 601 de 29 de janeiro de 2021. Disponível em < http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2021/02/PORTARIA-MC-N%C2%BA-601-DE-29-DE-JANEIRO-DE-2021-PORTARIA-MC-N%C2%BA-601-DE-29-DE-JANEIRO-DE-2021-DOU-Imprensa-Nacional.pdf>. Acessado em 11/10/2021 às 8h41m.

_____. Portaria MC nº 605 de 05 de fevereiro de 2021. Disponível em < https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-605-de-5-de-fevereiro-de-2021-302559895>. Acessado em 10/10/2021 às 8h45m.

FLEURY, Sonia; OUVERNEY, Assis Mafort. Política de Saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, Ligia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenara de Vasconcelos et. al. Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008, p. 23-64.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. 9. Ed. São Paulo: n-5 edições, 2020.

SILVA, Mosicleia Mendes. Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. In: MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel [et al.]. Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE O EMERGENCIAL E O DISPENSÁVEL

Ariane Rego de Paiva[1]
Diana Delgado[2]

1. Introdução

O trabalho teve por objetivo realizar uma reflexão crítica sobre o atual contexto de desvalorização das políticas setoriais, especialmente as de proteção social em curso pelo atual governo (2019-2022). Foi avaliada especificamente a assistência social como política pública e dever do Estado como instituído na Constituição Brasileira de 1988 e sua sustentabilidade a partir das últimas transformações sociais, econômicas e políticas em curso no Brasil nos últimos três anos.

Para alcance desta reflexão estabelecemos três objetivos específicos, expressos em pontos a serem aprofundados no desenvolvimento do texto, sendo eles: identificar as alterações institucionais na estrutura governamental da União; analisar os dados de repasse financeiro aos municípios e estados nos últimos anos; e levantar mudanças na execução dos Centros de Referência para População em Situação de Rua no estado do Rio de Janeiro, como forma de verificar se houve impactos nos serviços socioasssistenciais a partir das alterações verificadas nos dois objetivos anteriores.

Os argumentos do risco que sofre a continuidade desta política pública neste trabalho se fundamentam nas alterações institucionais do governo federal, considerando que a mudança do Ministério do Desenvolvimento Social para Ministério da Cidadania foi mais que uma mudança de nomenclatura, ela alterou significativamente a estrutura institucional do Ministério, e a perspectiva da assistência social, especialmente com o surgimento de novos programas que são implementados paralelamente às ações já institucionalizadas do Sistema Único de Assistência Social e que remontam a assistência social como ação de controle das famílias pobres, com práticas caritativas e sem continuidade.

O segundo ponto apresentado é a inconstância do repasse de recursos da União aos municípios e estados, rompendo com o pacto construído de cooperação dos três entes federados conforme estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (2004) e

[1] Assistente Social, Doutora em Política Social pela UFF, Docente do Departamento de Serviço Social (Graduação e Pós-Graduação) da PUC-Rio. E-mail: arianepaiva@puc-rio.br.
[2] Assistente Social, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. E-mail: dianadelgado30@gmail.com.

pelas Normas Operacionais do Sistema Único de Assistência Social (2005 e 20212). Houve o agravamento de corte dos recursos da assistência social do orçamento da União sob a justificativa do ajuste fiscal legitimado pela Emenda Constitucional 95/2016.

O terceiro e último argumento deste artigo vinculado aos dois primeiros é a confirmação de diminuição da capacidade de atendimento da assistência social nos municípios do estado do Rio de Janeiro que possuem o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Por meio da apresentação dos dados dos últimos quatro anos, apontamos a diminuição da capacidade dos centros pop's, considerando os indicadores de recursos humanos, repasse federal e aumento da demanda. Esta constatação reforça a necessidade de debate sobre a permanência dos serviços socioassistenciais tipificados de forma contínua que dependem de recursos financeiros e de reconhecimento dos três entes federados para sua execução.

Por fim abordamos o atravessamento nos últimos dois anos de uma emergência mundial de saúde com a pandemia de COVID-19, que contraditoriamente reconheceu a assistência social como serviço essencial e retirou dela a gestão da segurança de renda prevista na sua Lei Orgânica (Lei 8.742/1993) colocando como dispensável o trabalho realizado pelos trabalhadores do SUAS em nível municipal. Com o argumento do "emergencial" a assistência social tem sido colocada em uma difícil situação de falta de visibilidade enquanto política de proteção social e sem condições de sustentabilidade no atual contexto econômico e político brasileiro.

Os procedimentos utilizados na construção deste trabalho foram a leitura crítica dos documentos oficiais do governo e a busca nas plataformas existentes de dados públicos [3] sobre a política de assistência social, além de utilização de produção bibliográfica sobre o tema em questão.

2. Contexto atual da Política de Assistência Social: Como chegamos aqui?

2.1 Conjuntura Política

No presente ano (2021), temos em curso os processos de conferências da assistência social. O tema proposto nacionalmente foi "Assistência Social: Direito do Povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e

[3] Os dados quantitativos foram coletados nos portais do governo federal que reúne informações sistematizadas dos municípios brasileiros após o tratamento dos dados realizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)

garantir proteção social". Diante do tema escolhido, lendo-o, assim o compreendemos: "A assistência social, política pública, é direito da população que reside neste país, um dever do Estado e depende de financiamento público para ser executada, bem como de participação social na sua formulação, implementação e no seu monitoramento e avaliação".

Começamos não pelo tema em si, pois ele aborda o óbvio, aquilo que já sabemos desde o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e que, de lá para cá, fez parte dos processos de institucionalização da política de assistência social a partir das lutas travadas por diversos atores sociais - gestoras/es, militantes/ativistas, usuários, profissionais, pesquisadores, entre outros - nos mais diversos espaços públicos democráticos brasileiros: conselhos, conferências, câmaras municipais, estaduais, universidades, etc. A proposta deste tema nos levou imediatamente à famosa pergunta atribuída ao poeta e dramaturgo alemão Bertolt Brecht (1898 – 1956): "Que tempos são esses em que temos que defender o óbvio?".

Voltamos um pouco no tempo para lembrarmos que a assistência social foi uma política assumida pelo governo federal brasileiro a partir do início do século XX, quando o Estado passou a intervir com um rol de ações públicas na relação entre capital e trabalho. Para atender as demandas por reprodução da força de trabalho, principalmente dos trabalhadores urbanos, bem como para conter os conflitos sociais e atender algumas reivindicações da classe trabalhadora, o Estado passou a investir em políticas trabalhistas, previdenciárias e sociais, em que o acesso era restrito a certos grupos de trabalhadores, estratégicos ao projeto de desenvolvimento brasileiro da época, o que Wanderley Guilherme dos Santos chamou de cidadania regulada (SANTOS, 1979).

Apesar de poder ser considerada uma política pública, que aqui estamos tomando como os processos que envolvem as ações e as "não ações" decididas pelos governos, a assistência social não era destinada a todas as pessoas que precisavam e era executada com pouco investimento do Estado, em parceria entre instituições do governo e entidades filantrópicas e de caridade. A instituição governamental mais importante deste período foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, que foi fundada na década de 1940 e só foi encerrada na década de 1990.

Voltemos ao tema da conferência: a assistência social não era direito do "povo" - pensando povo como os habitantes de determinado território ou nação; não tinha investimento robusto – suas ações eram fragmentadas e de cunho assistencial pontual; e não havia participação social em nenhum de seus processos, afinal, estamos nos referindo

ao período do Estado Novo – havia inclusive um conselho, o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, composto por membros de famílias tradicionais da elite designados pelo Presidente da República, cujas ações filantrópicas eram reconhecidas pela sociedade. Este conselho decidia junto com o governo como, quando e quanto gastar com os pobres, ou seja, a maioria dos trabalhadores sem acesso a direitos.

As políticas seguiram seus caminhos, pressionadas pelas lutas dos trabalhadores e pela necessidade de legitimação do Estado capitalista brasileiro em seu projeto desenvolvimentista junto com a classe dominante. Porém, a assistência social permaneceu sendo considerada uma política de segunda classe, destinada aos mais pobres, sendo executada principalmente por entidades da sociedade civil, com perspectivas assistencialistas e emergenciais, longe de ser incorporada como um direito social, porque era compreendida como a política destinada aos "desajustados", aqueles considerados não adaptados ao processo de desenvolvimento capitalista, ou aos chamados pobres merecedores, que não conseguiam garantir sua sobrevivência através do trabalho (gestantes, crianças, idosos, pessoas com deficiência, etc). De acordo com Sposati (2006), a assistência social usava critérios particulares de seleção de seus usuários: o mérito e o valor da necessidade.

Essa realidade mudou somente na década de 1980, já no período da Assembleia Nacional Constituinte, quando houve grande mobilização popular para interferir no processo decisório da elaboração da Constituição Federal, então aprovada em 1988. A partir de negociação dos movimentos sociais com alguns deputados e senadores[4], foi possível incluir a assistência social como política de seguridade social, visando a construção de um sistema de proteção social que incluiria todos os habitantes do território brasileiro. Neste processo, já existia um acúmulo de contestação sobre a pauperização da população brasileira, entendida não como questão individual, mas fruto de um sistema de produção excludente e criador de grandes desigualdades econômicas e sociais e que, portanto, implicava o Estado e a sociedade em garantir políticas que efetivassem direitos sociais a toda população, sem critérios de definição entre merecedores e não merecedores, e implicava também as responsabilidades para a ampliação de mecanismos de

[4] No livro "Os Direitos (dos desassistidos) Sociais, de Aldaíza Sposati, Maria do Carmo Falcão e Sonia Maria Teixeira Fleury, publicado pela primeira vez em 1989, pela editora Cortez, há um anexo com o texto apresentado ao senador Almir Gabriel, relator da Ordem Social da Assembleia Nacional Constituinte, com os argumentos para inclusão da assistência social no texto constitucional. Neste trabalho utilizamos a 5 edição, de 2006.

participação democrática nas políticas públicas, em um contexto fortemente influenciado pelas lutas de redemocratização do país.

O artigo 203 da Constituição Federal incluiu a assistência social como política não contributiva da seguridade social e destinada a quem dela necessitar. Em seguida, já na década de 1990, passou-se às tentativas de fazer o sistema de seguridade social funcionar. Mesmo após ser um direito constitucional, a assistência social permaneceu relegada à uma política de segunda classe, apesar dos esforços das equipes gestoras no âmbito federal, estadual e municipal e das pressões populares por ampliação dos seus serviços. Focalizada na pobreza extrema e disputando o financiamento com programas que mantinham as marcas dos governos eleitos, foi possível alguns avanços, como a aprovação de sua lei regulamentadora, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a criação dos fundos de assistência social para garantir repasses de recursos e a descentralização das ações, a instituição dos planos de assistência social que passaram a constituir os instrumentos da gestão pública e a implementação de conselhos participativos em muitos municípios brasileiros, além dos estados e do Conselho Nacional de Assistência Social. Os espaços de pactuação entre gestores também foram deste período.

Mas foi a partir de 2003 que ocorreram mudanças institucionais e normativas significativas, fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002, quando foi possível uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços de processo decisório da agenda pública e formulação de políticas (PAIVA, 2014). Mendosa (2012) classifica a importância dos profissionais do Serviço Social como agentes políticos específicos, principalmente professores e pesquisadores de universidades públicas, grande parte militantes do Partido dos Trabalhadores - PT, que ingressaram em posições decisivas no governo federal e que puderam influenciar nas decisões da agenda. Podemos citar alguns dos principais avanços do período, para institucionalização de um novo modelo de gestão da política pública: Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e constituição de uma burocracia através de concurso público capaz de gerir o sistema de gestão descentralizado e participativo em âmbito federal; Extinção da Certidão Negativa de Débitos – CND para repasse de recursos financeiros federais para estados e municípios, em 2004; aprovação dos documentos da PNAS, em 2004, e da Norma Operacional Básica - NOB SUAS, em 2005, que deram início à implementação da descentralização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; ampliação dos instrumentos de gestão; aprovação da Norma Operacional Básica - NOB/RH em 2006,

que passou a regulamentar a gestão de pessoas e a criação de uma burocracia no âmbito municipal e estadual para operar o sistema de gestão; investimento e financiamento público crescente para as ações da assistência social; mudanças no Certificado de Entidades Beneficentes da Assistência Social, retirando do CNAS esta responsabilidade e passando aos ministérios das pastas competentes; aprovação da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em 2009, que ordenou os serviços da assistência social e criou critérios nacionais de acesso; aprovação da Lei do SUAS em 2011; o protagonismo do CNAS e das comissões e fóruns de gestores e trabalhadores durante os processos de formulação, implementação e avaliação do SUAS; e a capilaridade dos Serviços Socioassistenciais públicos e privados em todo o território nacional.

Apesar dos avanços no processo de institucionalização do SUAS como um sistema de gestão descentralizado e participativo durante os governos do PT (2003-2016), as políticas sociais e dentre elas a de assistência social, não podem ser analisadas de forma isolada da sua relação com a política econômica, porque a quebra desta unidade não nos deixa enxergar os limites e contradições das ações públicas e as forças e interesses em disputas em diferentes governos. Conforme as palavras de Castelo (2013, p. 123), "é preciso entender o cofre do tesouro e os guardiões de suas chaves". Na disputa pelo fundo público, neste período entre 2003 e 2016 as despesas com as políticas sociais aumentaram e foram capazes de melhorar os indicadores sociais, mas não chegaram perto de efetivar mudanças nas estruturas desiguais de poder do país.

Considerando os estudos de Fagnani (2011), o governo Lula (e podemos estender a análise aos governos Dilma) foi atravessado por tensões entre paradigmas da ortodoxia econômica e de defensores dos direitos universais, através de ampliação das políticas sociais. O mesmo autor lembra que em um dos pontos da proposta de racionalização da Reforma Tributária proposta pelo governo em 2003, estava o fim das vinculações constitucionais de fontes de receitas para o financiamento das políticas sociais, o que afetaria a execução dessas políticas gravemente, pois se ampliaria o poder discricionário da área econômica. Para Fagnani, eliminar a vinculação constitucional de fontes de financiamento é passar um cheque em branco para a ortodoxia econômica, pois nos momentos de aperto fiscal, os gastos sociais são os mais penalizados (FAGNANI, 2011, p.72). Este foi um dos pontos em que a assistência social perdeu.

2.2 Conjuntura Econômica

Desde 2015, o governo federal vem reorganizando os ajustes fiscais, com restrições orçamentárias significativas para as políticas sociais. Infelizmente, o decorrer da história deu crédito às previsões de Fagnani – para a assistência social o peso das medidas austeras chegou cedo. Após o impeachment da Presidenta Dilma, em abril de 2016, as políticas sociais têm passado por uma grande tormenta e já estamos vivenciando a tragédia anunciada com o Brasil voltando aos piores indicadores sociais. De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)[5], em pesquisa publicada em 2021, voltamos ao período de 2004 no que diz respeito a insegurança alimentar e nutricional, especialmente no período de crise sanitária pelo contágio de COVID-19.

> Os resultados do inquérito mostram que nos três meses anteriores à coleta de dados, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). Do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome. Observou-se que a IA grave no domicílio dobra nas áreas rurais do país, especialmente quando não há disponibilidade adequada de água para produção de alimentos e aos animais. A pesquisa mostra o aumento da fome no Brasil aos níveis observados em 2004, na Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), quando a insegurança alimentar moderada estava em 12% e a grave em 9,5%. Na pesquisa atual, os dados mostram o primeiro quesito em 11,5%, e o segundo em 9%. É o pior índice desde então. Em 2004, o país tinha 64,8% da população em segurança alimentar, hoje tem 44,8%. Até 2013, pesquisas mostravam regressão da fome no país. A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 do IBGE, no entanto, evidenciou o aumento da insegurança alimentar. Hoje, é ainda maior. (Plateforme de connaissances sur l'agriculture familiale, 2021)

O governo substituto assumiu políticas muito mais austeras, comparadas aos governos petistas, para conter a crise econômica que se acentua desde 2014. Conforme aponta Behring (2016), além dos ajustes e dos cortes de recursos, trata-se de um projeto de alteração da concepção e de perdas das poucas conquistas dos últimos anos, o que inclui uma política social ainda mais residual, ultraliberal e conservadora. O governo Temer (2016-2018) apresentou propostas de uma plataforma política intitulada “Uma

[5] Para mais informações sobre o atual contexto de insegurança alimentar e nutricional acessar: Texte intégral disponible à l'adresse: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

Ponte para o Futuro", que foi apresentada ao público pelo seu partido, o PMDB, em outubro de 2015, quando se aprofundava a crise econômica no Brasil e se instaurava a crise política que culminou com a saída da Presidente Dilma Rousseff. Especificamente para a área de assistência social, o governo implantou o Programa Criança Feliz, paralelamente ao SUAS, disputando recursos e a própria concepção da função protetiva da assistência social.

Uma das principais apostas para reequilibrar as contas públicas foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC 241 na Câmara Federal e PEC 55 no Senado) que estabelece um teto para os gastos públicos pelos próximos 20 anos, com a argumentação da necessidade de controle da dívida pública federal. A emenda 95 foi aprovada em dezembro de 2016 e passou a vigorar como lei em 2017.

O teto dos gastos, compreendido como um novo regime fiscal no âmbito da União, faz parte de um conjunto de medidas que incluem a reforma trabalhista, a reforma da previdência, a reforma do ensino superior e outras ações que dão fim ou que flexibilizam os direitos e a proteção social duramente conquistados pela luta dos trabalhadores ao longo de quase um século. De acordo com um estudo de projeções realizado pelo IPEA (2016), os pesquisadores acreditavam que haveria uma proposta de redução de 8% no orçamento da assistência social no primeiro ano de vigência da lei, em 2017, e, de maneira progressiva, chegaria a 54% no ano de 2036.

A realidade conseguiu superar em muito as projeções. Já em 2017, a proposta orçamentária aprovada para o ano seguinte pelo CNAS, através da Resolução nº 12, de 19 de setembro, levava em consideração os gastos históricos com a política de assistência social na esfera federal, sem, no entanto, criar novas despesas. Para serviços e ações da política, o corte feito pelo Ministério do Planejamento sobre a proposta do CNAS foi ao percentual de 98,05%, e para o Benefício de Prestação Continuada - BPC, o percentual foi de 6,52%. O estudo do IPEA já sinalizava essa preocupação, de que os benefícios fossem priorizados e que houvesse uma disputa dentro da própria área entre os programas focalizados e a manutenção dos serviços.

Contrariando o argumento de descontrole dos gastos com as políticas de proteção social, em que pese as necessidades e demandas sociais atendidas pela assistência social, a pesquisa do IPEA de 2016, constatou que, entre 2006 e 2016, a participação média do MDS no financiamento dos serviços foi de 6,5%, sendo 55% do total gasto com o pagamento do Benefício de Prestação Continuada e 36% com o pagamento do Programa Bolsa Família. Isso quer dizer que não houve um descontrole dos gastos, ou ausência de

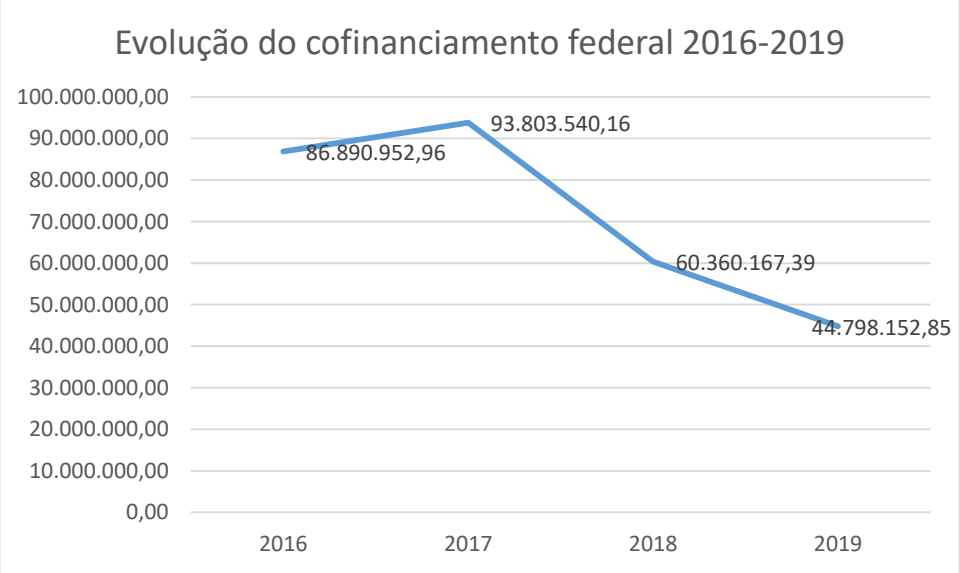
planejamento, pelo menos na área da assistência social, como querem nos fazer acreditar os "guardiões das chaves dos cofres públicos".

O Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social (FONSEAS) no primeiro semestre de 2021 realizou um mapeamento junto aos estados e Distrito Federal, da organização e gestão orçamentária e financeira, e apontou para um fenômeno denominado desfinanciamento do SUAS. Para os pesquisadores este se dá quando se efetiva a

> (...) retirada progressiva de recursos que seguiam uma série histórica de ampliação para manter a rede instalada. As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas, e contraria a previsão constitucional (FONSEAS, 2021, p. 6).

É possivel perceber no Gráfico 1 os valores relativos ao desfinanciamento da assistência social no que se refere aos recursos que são repassados pela União.

Gráfico 1 – Evolução do cofinanciamento em valores totais aos municípios e estados 2016-2019



Fonte: FONSEAS, Pesquisa sobre Gestão Orçamentária e financeira do SUAS, 2021

Já no ano de 2020 segundo o levantamento do FONSEAS, o déficit entre o orçamento aprovado pelo CNAS e o repassado fia fundo a fundo foi de 35,47%.

Desde 2020, sob fortes ataques não só pelos cortes financeiros, a assistência social vem sofrendo ameaças de desmonte de sua concepção de política pública de direito social.

Devido à pandemia pelo coranavírus (SARS COV 2) o governo brasileiro instituiu o auxílio emergencial que, a princípio, privilegiou os cadastrados no CAdÚnico para recebimento do benefício de renda, mas que passou paralelamente à assistência, havendo o trânsito direto entre beneficiários e a agência bancária. O que se vislumbra é que, com a crise sanitária e econômica, o público alvo da assistência tende a aumentar e parece-nos que isto tem gerado tensões para a gestão dos benefícios socioassistenciais.

Em 2021 foi anunciada mudanças significativas na gestão do Programa Bolsa Família, que passará a se chamar Auxílio Brasil. Ainda não se sabe como será executado, mas a Medida Provisória nº 1.061/2021 apresenta, além do benefício principal para famílias pobres e extremamente pobres, mais cinco tipos de auxílios, o que nos sugere uma fragmentação da política de renda mínima. A MP não explica absolutamente nada em relação a como serão os critérios do cálculo para o recebimento dos benefícios e todas as definições que precisam ser feitas, são incluídas para decretos posteriores – o que aumenta o poder discricionário do governo e de sua política econômica.

2.3 O exemplo do atendimento à População em Situação de Rua na Média Complexidade

Quando tratamos de um tema tão espinhoso como a desvalorização de uma política de proteção social é comum evidenciarmos, como feito acima, o corte dos recursos como parte principal desta desqualificação. No entanto, é importante demonstrar o quanto este fato vem impactando os serviços, programas e projetos para a população que é usuária de seus serviços.

No caso da assistência social poderíamos citar exemplos diversos de serviços que vem sofrendo com as decisões que se ancoram no teto de gastos para suprimir o pouco recurso existente. Mas considerando os limites deste trabalho, apresentamos aqui alguns dados em relação ao Serviço Especializado para População em Situação de Rua, executado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop.

De acordo com o Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania existem 236 equipamentos ativos no território brasileiro. De acordo com a resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 este serviço deve atender “jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência”

No estado do Rio de Janeiro são 18 equipamentos em 17 municípios[6]. Estima-se que a execução deste serviço socioassistencial esteja com algumas dificuldades ocasionadas pelo aumento de demandas e diminuição dos recursos repassados pelo governo federal. A demanda para esta população vem em um crescente, conforme pode ser observada na tabela 1, que identifica o número de atendimentos realizados pelas unidades no estado do Rio de Janeiro.

Tabela 1 – Quantidade de atendimento nos Centros Pop's do Estado do Rio de Janeiro – 2017 - 2020

MUNICÍPIO	2017	2018	2019	2020
Araruama	261	271	224	300
Barra Mansa	1.921	1.081	919	480
Belford Roxo	427	427	470	444
Campos dos Goytacazes	1.270	1.268	1.459	525
Duque de Caxias	416	389	538	384
Itaboraí	431	538	635	515
Itaguaí	400	214	406	157
Macaé	1.135	1.871	2.708	1.228
Magé	108	167	608	272
Niterói	2.864	4.999	3.648	1.892
Nova Iguaçu	1.668	2.591	2.736	3.064
Petropolis	1.222	1.382	1.708	835
Resende	681	830	983	582
Rio de Janeiro (2)	3.438	3.802	5.533	4.330
São Gonçalo	615	785	998	544
São João de Meriti	222	483	487	254
Volta Redonda	1.555	1.993	1.746	906
TOTAL	18634	23091	25806	16712

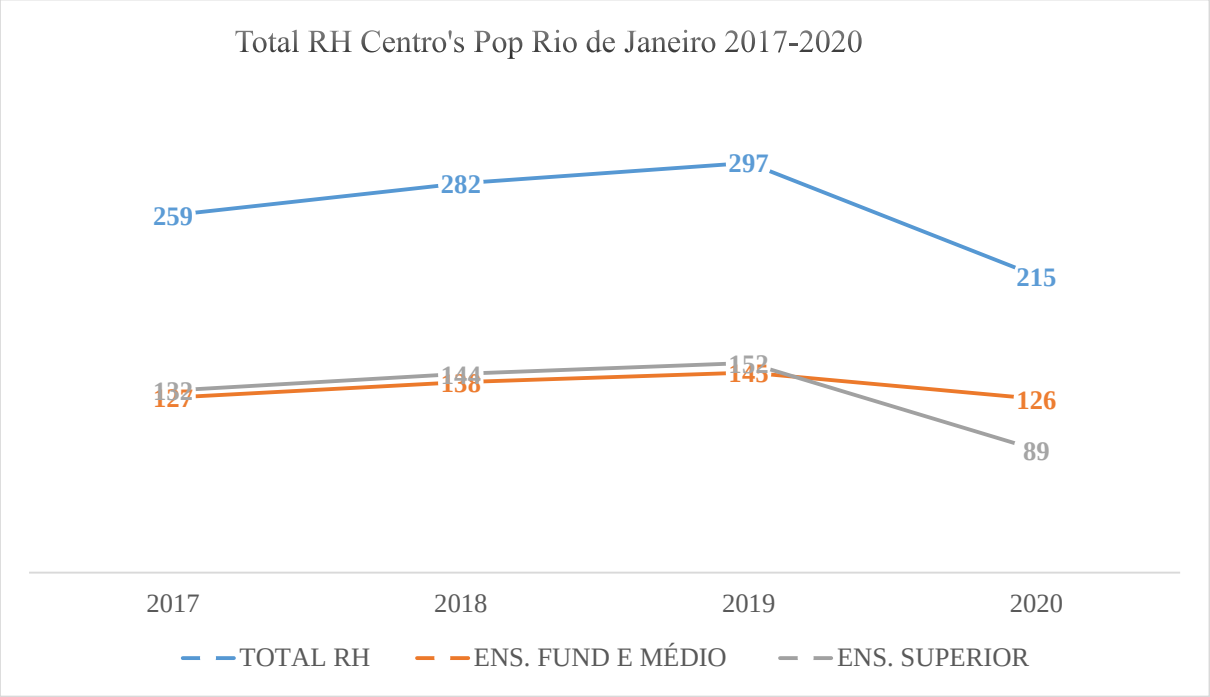
Fonte: Registro Mensal de Atendimento – base tratada e disponível no http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php. Coleta realizada por mês/ano em 26/09/2021

Como pode ser observado, existe um aumento gradativo no número de atendimentos realizados, o que podemos pressupor como um aumento da população em situação de rua em todo o estado, mantendo uma concentração maior na Região Metropolitana. Esclarecemos que na base de pesquisa o registro de atendimento do ano de 2020 só está disponível até o mês de setembro, ainda com esta razão é possível observar que os 9 primeiros meses do ano de 2020 supera a média do ano de 2017.

[6] Araruama, Barra Mansa, Belford Roxo, Campos Dos Goytacazes, Duque De Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Macaé, Magé, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, Resende, Rio De Janeiro, São Gonçalo, São João De Meriti, Volta Redonda.

Quando observamos este aumento de demanda pensamos logo em justificar o aumento de profissionais para atender a esta população, porém ao pesquisarmos os dados do Censo Centro pop 2017 a 2019 e o CadSuas[7] RH 2020 percebemos que o que aconteceu foi uma queda no número de trabalhadores do SUAS.

Gráfico 2 - Quantidade de Trabalhadores do SUAS lotados cos Centros Pop's do estado do Rio de Janeiro -2017-2020



Fonte: Censo Suas Centro Pop 2017,2018 e 2019; CadSuas consulta externa por município *unidade centro pop dados gerenciais. Consulta em 26/09/2021.

Como pode ser observado a maior queda foi de profissionais de ensino superior com 33% a menos se compararmos 2020 com 2017. Em relação aos dados gerais a queda é de 17%, na prática isso significa menor capacidade de atendimento das unidades e/ou sobrecarga das equipes cada vez mais enxutas. Sabemos que a diminuição de valores nos repasses federais atingem a assistência como um todo, no caso dos Centro pop's este é o quadro da queda de recursos federais.

[7] "O CadSUAS é o sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas à prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal e entidades que prestam serviços socioassistenciais." Dados coletados em 26/09/2021. https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html

Tabela 2 – Valores repassados pelo governo Federal para execução do Serviços Especializados para População em Situação de Rua no Brasil e no estado do Rio de Janeiro 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
BRASIL	R$ 45.422.000,00	R$ 27.672.370,20	R$ 35.258.000,00	R$ 25.712.032,68
RIO DE JANEIRO	R$ 2.874.000,00	R$ 2.251.000,00	R$ 2.814.000,00	R$ 2.100.636,15

Fonte: Ministério da Cidadania, Fundo Nacional de Assistência Social, Relatório de Parcelas Pagas (0rdem bancária) - Atualizado em: 25/09/2021 (Rede SUAS, Relatório Financeiro de Parcelas Pagas)

Além de ofertar o serviço especializado para população em situação de rua, os Centros Pop's são espaços fundamentais para que esta população seja inserida no CadÚnico que possui um campo que a identifica como público prioritário para o Programa Bolsa Família (PBF).

Tabela 3 – População de Rua incluída no CadÚnico * Beneficiários do PBF – Brasil e estado do Rio de Janeiro 2017 - 2020

		2017	2018	2019	2020
BRASIL	POP RUA NO CAD	87784	112456	138734	147047
	POP RUA BENEF DO PBF	68208	84720	83987	106425
RJ	POP RUA BENEF DO PBF	4371	6284	6518	8679
	POP RUA NO CAD	5507	8123	10842	12025

Fonte: Relatórios de Programas e Ações do Ministério da Cidadania. Consulta Brasil e Estado do Rio de Janeiro no item Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos

É possível questionar a não inclusão da população em situação de rua de forma imediata no PBF uma vez que se trata de um grupo com tantas vulnerabilidades, mas especialmente a de acesso a renda. O pior ano representado na tabela acima é de 2019 quando tanto no estado do Rio de Janeiro como no Brasil somente acessou o PBF cerca de 60% da população em situação de rua inserida no CadÚnico.

O aumento da insegurança alimentar, somado ao crescimento de atendimentos à população em situação de rua, são alguns dos dados que nos alertam sobre a precarização das condições de vida da população brasileira, que é reflexo das políticas econômicas adotadas nos últimos anos, acentuada pela situação de pandemia. Este quadro nos leva à defesa intransigente de recursos para a área de assistência social, destinada ao atendimento de necessidades básicas da população em maior vulnerabilidade socioeconômica. O levantamento dos dados sobre os Centros Pop's ilustra o que vem ocorrendo em outros serviços, e que precisam de aprofundamento dos estudos, inclusive com pesquisas que avaliem os impactos do desfinanciamento para a qualidade dos atendimentos e acompanhamento das famílias pauperizadas, vitimadas pela violência e com violação de seus direitos. Este estudo demonstra aumento de atendimentos, o que

necessariamente significa aumento de demandas, enquanto há diminuição de repasses de recursos financeiros e diminuição dos recursos humanos. É uma conta que não fecha!

4. Considerações finais

Este trabalho buscou analisar as principais mudanças sofridas no SUAS e na política de assistência social no governo atual, que tem implementado uma política ultraliberal de restrições dos gastos sociais e de forte viés conservador, para barrar e desconstruir as conquistas dos movimentos sociais no que tange aos direitos civis, políticos e sociais dos grupos ditos "minorias". Estas eram bandeiras e pautas do plano de governo que foram legitimadas pelo voto popular em 2018.

Neste cenário, identificamos mudanças na estrutura do Ministério da Cidadania que realçam o caráter fragmentado da política de assistência social neste governo, mudanças em programas que correm em paralelo ao instituído pelo SUAS, além do desfinanciamento da política pública e transformações importantes no programa de renda mínima, que afetarão os beneficiários – ainda sem uma direção clara.

Além disso, buscamos identificar quais os impactos das mudanças em um serviço específico, que atende a população em situação de rua, visto que se tem identificado um aumento deste segmento desde a crise econômica e sendo esta uma parcela da população que mais se encontra em vulnerabilidade no período de pandemia. Escolhemos o estado do Rio de Janeiro para demonstrar que, ao mesmo tempo em que há cortes e demora nos repasses financeiros pela esfera federal, o serviço teve aumento de demanda e diminuição de suas equipes de trabalho. Outros serviços poderão e deverão ser analisados, para identificarmos os resultados da política econômica austera e que não privilegia o acompanhamento social de famílias que se encontram na pobreza e/ou que tenham direitos violados – público alvo das ações da política de assistência social.

Identificamos uma privilegiada atenção ao programa de transferência de renda, e que ainda não sabemos como se efetivarão as mudanças propostas. O fato é que, acompanhando de perto as propostas governamentais, não se espera mudanças em direção à ampliação de direitos. Há, no entanto, forte mobilização dos atores que atuam de alguma forma no campo desta política. As conferências municipais e estaduais, que ocorreram este ano a contragosto do governo federal, foram palco de contestação e de reivindicação, e mesmo conhecendo suas limitações para a mudança nos rumos da política, nos enche de esperança!

5. Referências

BEHRING, E.R. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. **SER Social**, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, 2016.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União** 2011; 7 set.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 1993; 8 dez.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Norma Operacional Básica do SUAS**, Resolução nº 130 de 15 de Julho de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Resolução nº 145 de 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União** 2004; 28 out.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n.31, v.11, p. 119-138, 2013.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão.** IE/Unicamp, nº192, junho 2011.

IPEA. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica nº 27. Brasília, setembro de 2016.

MENDOSA, D. **Gênese da política de assistência social do governo Lula** [tese]. São Paulo: Programa de Pós-graduação em Sociologia – Universidade de São Paulo; 2012.

PAIVA, A. R. **Formulação e legitimação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS:** análise do processo decisório da Lei 12.435/2011 [tese]. Niterói: Programa de Estudos Pòs Graduados em Política Social – Universidade Federal Fluminense; 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, ed Campos, 1979.

SENADO FEDERAL. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos. 15/12/2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos

SPOSATI, Aldaiza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C.; TEIXEIRA, S. M. F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 5ed. São Paulo; Cortez, 2006.

ESTADO, CONTRARREFORMAS E PANDEMIA: CONFERÊNCIA DE FORMA REMOTA? A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR

Denise Maria Fank de Almeida[1]
Kathiuscia Aparecida Freitas Pereira Coelho[2]
Jussarah Rodrigues da Fonseca[3]
Soraya de Paula Garcia de Campos[4]

1. Introdução

No Brasil, a partir do golpe de 2016[5], as políticas sociais, dentre elas a Política de Assistência Social, sofrem significativos ataques, em especial com a diminuição do orçamento público, materializado pela Emenda Constitucional n.º 95 - Teto de Gastos Públicos[6], que congela o orçamento por 20 anos. O desmantelamento das políticas sociais no governo Temer expresso pelos cortes de orçamento, se intensifica ainda mais no governo de Jair Bolsonaro e se agrava pela pandemia. Os impactos negativos se expressam na gestão da política e também no controle social. Este artigo tem como objetivo apresentar a experiência realizada na 14ª Conferência Municipal de Assistência Social no município de Londrina- Pr. Esta expressa as possibilidades e estratégias de enfrentamento para participação no período de pandemia gerada pela Covid-19. Apresenta, ainda as principais medidas adotadas pelo governo federal, como o desfinanciamento que reforça a precarização da política, que, são decisões autoritárias do

[1] Graduada em Serviço Social, Mestre e Doutora em Serviço Social e Políticas Sociais, docente de graduação e pós-graduação do departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, e-mail: denise.fank@uel.br
[2] Graduada em Serviço Social, Mestre em Educação e Doutora em Serviço Social e Políticas Sociais, docente do departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, e-mail: kathiuscia@uel.br
[3] Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, e participante do Projeto de Pesquisa e Extensão Educação permanente para gestão e controle social das políticas de proteção social na Universidade Estadual de Londrina, e-mail: sarah.fonseca@uel.br
[4] Graduada em Serviço Social, Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais, assistente social na Cáritas Arquidiocesana de Londrina, presidente do CMAS Londrina-PR Gestão 2019-2021, sorayapgc@gmail.com.
[5] Em 12-05-2016, houve no Brasil uma mudança de governo com afastamento de 180 dias da então presidenta Dilma Rousseff e abertura de processo de *impeachment*. Nessa data, seu vice Michel Temer assume a presidência. Em 31-08-2016 se consuma o golpe, quando o Senado por 61 votos, a 20 derruba a presidente Dilma por crimes de responsabilidade na conduta financeira do governo.
[6] O Congresso Nacional promulgou, no dia 15-12-2016 a Emenda Constitucional n.º 95 que estabelece Teto de Gastos Públicos. Encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias

governo federal desconsiderando a existência de órgãos deliberativos. A justificativa do tema é a necessidade de demonstrar possibilidades de fortalecimento do controle social, bem como as estratégias de resistência materializadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Londrina, afirmando a Política de Assistência Social como direito, mesmo diante de um contexto tão adverso. Os procedimentos metodológicos são revisão bibliográfica, bem como observação de experiências vivenciadas por profissionais.

2. As Conferências Municipais da Assistência Social: estratégias para fortalecimento da Política de Assistência Social como um direito social

2.*1 A Política Social de Assistência Social: entre a concepção de direito e o seu desmonte*

A Constituição Federal de 1988 é o marco legal para as redefinições da assistência social como política pública no Brasil, configurando-se como direito do cidadão e dever do Estado, integrando a política de seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Conforme previsto no Art. 194, "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". O marco constitucional é fundamental para superarmos a concepção da Assistência Social como prática paternalista e assistencialista.

Após a Constituição Federal de 1988 é possível citar diversas legislações[7] que foram edificando a Assistência Social como política pública, mesmo em meio as contrarreformas de Estado[8] protagonizadas pelos diferentes governos nas décadas de 1980, 1990, e início dos anos 2000 que constituem uma história de um modelo de um Estado gerencialista interessado em uma gestão de lucros baseado em sua eficiência e eficácia, repleto de cortes e diminuições de orçamento para as políticas sociais públicas.

A Política de Assistência Social só foi regulamentada em 1993, através da Lei Orgânica da Assistência Social. Esse é o mais importante marco legal até então garantido. Com a aprovação da Lei n.º 8.742/93 – LOAS, materializam-se os artigos da Constituição

[7] LOAS/1993, PNAS/2004, TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSITENCIAS/2009, dentre outras.
[8] Para maiores informações ver Berhing (2003).

Federal. Além de definir princípios e diretrizes, cria bases para sua gestão em todo o território nacional. Isso significa que a proteção social passa a ser responsabilidade estatal e a transitar no campo dos direitos sociais. A LOAS introduz a Assistência Social como uma política pública no escopo da gestão pública brasileira.

Posteriormente à aprovação, ocorreram diversos outros marcos importantes na trajetória histórica dessa política pública no país. É possível citar em 1995, houve a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, que proporcionou debates a respeito dessa política, e a aprovação em 2004 da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, expressando-se como um dos pilares do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social.

Para compreender o desmonte da política, é importante ressaltar sua forma de financiamento, que ocorre por meio de transferências automáticas, na modalidade Fundo a Fundo, em uma lógica de gestão compartilhada, envolvendo União, Estados e Municípios, para o aprimoramento da gestão e da execução de serviços, programas, projetos e benefícios.

Em análises mais atuais, contemplando o cenário a partir do golpe de 2016, o Estado retoma sua função minimalista (para o social) e os ataques à classe trabalhadora que, desta vez, chegam de forma arbitrária a partir de processos nada democráticos, os quais aprovam projetos de leis e emendas parlamentares, que impactam em setores fundamentais para o desenvolvimento do trabalho e da proteção social no Brasil, atacando os direitos constitucionais.

Em 2018, com a eleição do atual presidente, Jair Messias Bolsonaro, o país tem seu contexto agravado por um governo de extrema direita, neofacista[9] e ultraliberal.

> O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, Judiciário e grande mídia) [...] avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o "ovo da serpente" e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista. (BOSCHETTI; BERHING, 2021, p. 70)

A aprovação da EC n.º 95 que congela o orçamento por 20 anos é expressão do ataque aos direitos. A partir de 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Essa medida agrava a recessão e prejudica principalmente os mais pobres, ao

[9] Para maiores informações ver Boschetti e Berhing, 2021.

diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde. Levando em consideração que as políticas públicas são materializadas por meio de recursos orçamentários, a definição do congelamento dos gastos precariza ainda mais as iniciativas públicas, que estão para atender os direitos da população brasileira, ainda mais se considerar o atual contexto da pandemia da Covid-19.

Em especial, em relação à Política de Assistência Social, já na sequência da aprovação da EC n.º 95, ocorre a redução de seu orçamento. Em nota[10] o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se posiciona sobre o déficit orçamentário na assistência social, evidenciando que os valores repassados desde o ano de 2017 já representavam estar aquém do aprovado pelo Conselho, o que foi agravado com a emenda constitucional. Há uma diferença de 53,3% do orçamento aprovado do ano de 2018 para o ano de 2019. O Conselho indica no documento que, em decorrência deste déficit orçamentário, 10 milhões de famílias estarão descobertas pelos diversos serviços da Política de Assistência Social.

Com a diminuição de mais de 50% do orçamento de um ano para outro os avanços para a efetivação do SUAS estão comprometidos. Retornam ao governo as ações da austeridade fiscal, mais especificamente em relação às políticas sociais com o discurso de que os cofres públicos sofrem com grandes gastos e que seria inviável uma maior aplicação de recursos para a sustentação das políticas sociais. No entanto, tais ajustes fiscais não conseguem conter o avanço da crise, como demonstra Boschetti e Berhing:

> Os draconianos ajustes fiscais (Boschetti e Teixeira, 2019; Behring, 2019) impulsionados nos últimos anos não provocaram a recuperação econômica anunciada: o Produto Interno Bruto (PIB) de 2018 cresceu apenas 1,3% e o de 2019 caiu para 1,1%, tendo sido apelidado de 'pibinho', subscrevendo a ausência de decolagem econômica. Antes mesmo da pandemia, portanto, a economia patinava insistentemente, o que sustentou a encarniçada destruição da previdência pública, como estratégia de transferência antes nunca vista de fundo público para o capital, especialmente o financeiro. É um verdadeiro processo de expropriação do fundo público drenado para salvar o capital em crise (Boschetti, 2016 e 2018), que agrava a estrutural desigualdade social, evidenciada por mais de 12,6 milhões de desempregados em 2019, que, somados aos precarizados e "desalentados", chegou a 32 milhões, sendo que um em cada quatro trabalhadores(as) estava desempregado havia mais de dois anos, conforme PNAD Contínua divulgada em setembro de 2019. (2021, pag. 74)

[10] NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, disponível em file:///C:/Users/user/Downloads/nota-deficit-or%C3%A7amento-atualizada.pdf.

É importante ressaltar que essas medidas adotadas pelo governo federal, com o propósito de desfinanciamento da Política de Assistência Social a precarizam, gerando o desmantelamento dela. O orçamento desta política é composto por recursos das três esferas de governo, sendo o federal muito significativo para os municípios. Com sua diminuição, obviamente os serviços ofertados para a população são enxutos com a diminuição de recursos pessoais.

Outro aspecto fundamental é que as decisões e medidas adotadas pelo governo federal são autoritárias, desconsiderando a existência de órgãos deliberativos, não realizando o debate, e os excluindo da tomada de decisões, o que fere a forma de gestão impetrada pela Constituição Federal de 1988.

2.2 O contexto pandêmico: agravamento da crise existente e os desafios impostos à Política de Assistência Social

No contexto de desmonte do financiamento da Política de Assistência Social, a situação agravou-se em fevereiro de 2020 com a chegada ao Brasil dos primeiros casos de pessoas infectadas com o vírus SARS-COV, propagando a doença Covid-19 de forma aligeiradas, se instalando o período da pandemia, considerada como emergência de saúde pública pela Lei n° 13.979, de 06/02/2020[11] (BRASIL, 2020).

A convivência com o vírus trouxe à cena pública as diversas expressões da desigualdade social com as quais convive a população brasileira, sobretudo quando passou o isolamento a ser uma medida de proteção sanitária, não sendo possível para a classe trabalhadora realizar os cuidados primários necessários para proteção da contaminação pelo coronavírus.

Em uma sociedade marcada por profundas disparidades de classe, raça/etnia e de gênero, é evidente que essa crise não atingirá todos(as) da mesma maneira: novamente, os segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, em geral negros e negras, LGBTQIA +, serão aqueles que pagarão o preço mais alto. Para muitos, o preço pago foi da própria vida ou a de seus familiares, mortos pela Covid-19. (YAZBEK, BRAVO, SILVA e MARTINELLI, 2021).

[11] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735, acesso em 05/09/21.

Conforme já abordado, a pandemia encontrou o país em meio a uma profunda crise, caminhando para o retorno ao mapa da fome, com gastos públicos congelados e, Consequentemente, mais precarização das políticas sociais e privatização de serviços, com uma reforma da Previdência que aniquila direitos do trabalho.

> A pandemia, inquestionavelmente, revelou ao país e ao mundo o que o país insistia em ocultar: o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante da devastação do acelerado processo de contágio. [...] De outro lado, a intensa precarização das relações e condições de trabalho faz emergir um universo de trabalhadores e trabalhadoras (mais de 100 milhões de pessoas ou quase 50% da população) que se viram, da noite para o dia, sem trabalho, sem nenhum tipo de remuneração, sem benefícios assistenciais e sem condições de seguir buscando nas ruas algum tipo de atividade precarizada (as atividades informais) que lhes assegurasse uma forma de rendimento e de sobrevivência (BOSCHETTI; BERHING, 2021, p.76).

Como consequência da crise já instalada em nosso país, agravadas pelo contexto da pandemia, o desemprego e o aumento do trabalho informal crescem fazendo com que mais de 29 milhões de brasileiros(as) busquem pelo auxílio emergencial de R$ 600,00, e que de acordo com o IBGE (2020)[12] "teve maior impacto sobre a primeira faixa de renda, onde estão 10% da população (21 milhões de pessoas) que residem em domicílios com renda de até R$ 50,34 per capita".

Em resposta aos desafios enfrentados pela oferta de proteção social, o Governo Federal editou medidas, dentre elas a Medida Provisória n.º 953/2020[13], com a destinação de um crédito ao Ministério da Cidadania. Trata-se de um "abono" extraordinário, emergencial e temporário, a ser utilizado no enfrentamento à pandemia, não se configurando como recomposição orçamentária aos serviços existentes na Política de Assistência Social. Para regulamentar o repasse desses recursos extraordinários aos Estados e Municípios, foram publicadas outras portarias[14], permitindo uma maior flexibilidade no ordenamento das despesas, seguindo as regras já existentes, além da estruturação da rede do SUAS, com a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), para uso dos trabalhadores do SUAS. A publicação da Lei Complementar n.º 173,

---

[12] INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Cidades**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/, acesso em 05/09/21

[13] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-953-de-15-de-abril-de-2020-252726402, acesso em 05/09/21.

[14] Portaria n.º 369 de 29 de abril de 2020, que dispõe sobre o repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do SUAS, e a Portaria n.º 378 de 07 de maio de 2020[14], cuja finalidade é aumentar a capacidade de resposta do SUAS, para garantir a continuidade da prestação dos serviços de forma direta à população mais afetada pelos rebatimentos dessa pandemia.

de 27 de maio de 2020[15], prevê auxílio financeiro para o Sistema Único de Saúde – SUS e o SUAS, em valores definidos por cálculo baseado no quantitativo de habitantes. Sua utilização pode ser definida por seus gestores municipais sem critérios preestabelecidos, com grande flexibilidade em sua aplicação, o que deixa a Política de Assistência Social à mercê do entendimento dos gestores, tanto da definição do valor a ser destinado, quanto de como será sua utilização.

Faz-se necessário mencionar que enquanto o governo aprovava recursos emergenciais, também atendeu de forma direta aos apelos do capital, por meio da flexibilização de legislações trabalhistas que permitem, entre outros, a suspensão dos contratos de trabalho com redução salarial e a facilidade para empregadores interromperem os contratos de trabalho.

Se levarmos em consideração o montante do orçamento da Política de Assistência Social no contexto de pandemia, é possível afirmar que houve um aumento significativo de recursos (que saltou de R$ 95,2 bilhões, em 2019, para R$ 298,7 bilhões). No entanto, este aumento está diretamente ligado à transferência de renda. Este aumento ocorreu em detrimento da diminuição de orçamento de outras políticas como as políticas de educação e saúde. Esse aumento não representa uma maior cobertura de serviços, ao contrário, centraliza seu investimento na transferência de renda, acelerando e ampliando um processo de assistencialização/assistencialismo voltado para o pauperismo absoluto, o que difere da compreensão da assistência social como direito.

> Fica evidente que os recursos do auxílio emergencial drenam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente dos investimentos nos serviços socioassistenciais, que tiveram agressiva redução de 38,6% entre 2012 e 2018, com a participação no FNAS caindo de 5,6%, em 2012, para 2,8%, em 2019, o que se agravará em 2020. Também vem ocorrendo perda gigantesca de recursos dos programas, projetos e ações da gestão do SUAS, com redução de 15,5% entre 2012 e 2018 e diminuição de sua participação no FNAS de 0,8%, em 2013, para 0,4%, em 2018. Os dados disponíveis no Siga Brasil revelam que os recursos para o SUAS (exceto BPC e RMV) em 2019 haviam sofrido redução de 2% em relação a 2018. E a proposta de Lei Orçamentária para 2020 previa somente R$ 1,344 bilhão para o SUAS (exceto BPC), o que significa uma queda de 31% em relação ao valor gasto em 2019, ou seja, **trata-se de uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a "transferência de renda", em proporções muito maiores do que já vinha ocorrendo** (BOSCHETTI; BERHING, p. 80-81, grifos nossos).

[15] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168, acesso em 05/09/21.

Além da questão orçamentária, as situações de desproteção social vivenciadas pelos cidadãos, resultaram em um aumento de demanda para a Política de Assistência Social, exigindo novas respostas dos gestores e trabalhadores municipais para seu atendimento.

A gestão da Política de Assistência Social é realizada pelos órgãos gestores municipais, com participação dos Conselhos Municipais de Assistência Social. O controle social neste período de pandemia, também sofreu grandes impactos, pois a partir da necessidade do isolamento social, impossibilitou reuniões e demais atividades de forma presencial. Neste sentido as reuniões foram realizadas de forma virtual. Fato que demonstrou a dificuldade de participação de conselheiros, em especial, os usuários, pois estes, não dispõe de meios (internet, computador/celular) que garantem participação efetiva. Em meio a essa realidade, 2021, é ano de conferência nesta política, e como dar conta de sua realização, como garantir a participação da população?

2.3 A 14ª Conferência Municipal de Assistência Social de Londrina: uma nova experiência para um novo contexto

É neste cenário de crise e pandemia que localizamos as ações do controle social em Londrina-PR para realização da 14ª Conferência Municipal de Assistência Social. Este tem sua importância firmada pela Lei Orgânica da Assistência Social como espaço de participação da sociedade civil no planejamento, deliberação e fiscalização da política pública.

O direito da sociedade civil em participar no controle das ações do Estado e na formulação das políticas públicas está garantido na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em leis específicas, como na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Conforme o Art. 5° da LOAS indica as diretrizes da assistência social:

> "I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
> II – **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**;
> III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política da Assistência Social em cada esfera do governo." (grifos nossos).

Os Conselhos de Assistência Social foram instituídos pela Lei Orgânica de Assistência Social, a Lei n.º 8.742/93, se constituindo como instância de deliberação

colegiada, de caráter permanente, autônomos do poder público, mesmo estando vinculados ao órgão responsável pela operacionalização da Política de Assistência Social.

Na Política de Assistência Social as instâncias de controle social são os Conselhos Municipais, Estaduais, do Distrito Federal, e Nacional; e as Conferências que também acontecem nas três instâncias de governo. Desenvolvido pela sociedade civil, por meio da representação de diferentes segmentos, com a participação dos usuários e trabalhadores do SUAS, bem como de entidades socioassistenciais, o controle social é realizado por meio dos Conselhos de Direitos ou de Políticas Públicas. Os Conselhos acontecem com reuniões programadas, sua composição é paritária considerando a representação governamental e não governamental, os conselheiros não recebem remuneração para desenvolver essas ações e suas funções são consideradas serviço público relevante.

Através deste mecanismo a sociedade civil intervém na política pública para monitorar a execução da política social e articular com o governo para garantia das ações como foco nos direitos da população. O controle social se constitui como instrumento de expressão da cidadania por intermédio de organizações sociais, em que há participação da própria sociedade.

No âmbito da Política de Assistência Social, os conselhos de assistência social são considerados como espaços de excelência para o exercício da democracia, de acompanhamento da administração, avaliação da execução dessa política e do uso dos recursos financeiros destinados para as iniciativas vinculadas a esta política social. Por meio de suas funções para aprovação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da gestão e da execução da Política de Assistência Social, além de contribuir para o planejamento das ações dando voz aos diferentes participantes e representações.

As Conferências de Assistência Social são instâncias de caráter deliberativo, as quais têm a responsabilidade de avaliar a Política de Assistência Social e apresentar orientações para o aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A convocação para a realização das Conferências é feita pelos Conselhos de Assistência Social, podendo ser em articulação com o órgão gestor dessa política.

O planejamento para realização da 14ª Conferência Municipal em Londrina - PR envolveu representantes do Conselho Municipal de Assistência Social por meio de seus conselheiros governamentais e não governamentais, garantindo a representação de usuários, de trabalhadores e de entidades.

A Universidade Estadual de Londrina (UEL) contribuiu para a realização do evento por meio da participação de docente e estudante do departamento de Serviço Social, através do Projeto de Extensão "Educação permanente para gestão e controle social das políticas de proteção social" que objetiva atender a demanda de educação permanente dos profissionais que atuam na provisão dos serviços socioassistenciais; assim como conselheiros municipais de assistência social, dos direitos da criança e adolescente, dentre outros conselhos, bem como a população atendida pelas políticas públicas quanto aos conhecimentos, habilidades e atitudes técnicas e éticas necessárias à gestão das políticas sociais.

Estes representantes foram os responsáveis por planejar e realizar a Conferência Municipal com apoio do órgão gestor e da rede socioassistencial deste município. Esta organização que durou cerca de 10 meses de trabalhos pela comissão organizadora, possibilitou a participação de mais de 1.500 pessoas entre as pré-conferências e Conferência Municipal.

Foram realizadas 10 pré-conferências, envolvendo os usuários que são atendidos pelos serviços que compõem a rede socioassistencial, trabalhadores do SUAS, prestadores de serviços e gestores do SUAS em Londrina-PR. Já a Conferência Municipal de Assistência Social foi realizada entre os dias 26 e 29 de Julho de 2021, com plenária complementar realizada em 5 de agosto deste mesmo ano.

As pré-conferências e a 14ª Conferência Municipal de Assistência Social aconteceram de forma híbrida com alguns polos presenciais com restrição na quantidade de participantes e também de forma virtual com transmissão ao vivo através das plataformas Google *Meet*, com retransmissão simultânea pelos canais do Facebook, Instagram e YouTube. Foi elaborado material de orientação para todos os envolvidos, tanto participantes como mediadores, material de divulgação dos eventos via redes e mídias sociais. Foram criados ainda *podcats* intitulados "Cidadania em Debate" que objetivava de uma forma mais versátil disseminar informações sobre os assuntos relacionados à 14ª Conferência Municipal de Assistência Social, com a participação dos conselheiros municipais, de modo a fomentar o debate e trazer reflexões para o aprimoramento dos conhecimentos e trazer aproximação dos participantes com as temáticas da conferência.

Também como material de divulgação tanto para as pré-conferências como para a Conferência Municipal, foram realizadas postagens nas redes sociais pelo Instagram e Facebook. Para as pré-conferências que aconteceram entre os dias 15 e 29 de junho, foi

elaborado vídeo sobre o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, explicando "O que é", a importância e os serviços ofertados, bem como trazendo informações da realização da conferência municipal. Ainda foram produzidos vídeos dos delegados candidatos para composição da próxima gestão do CMAS.

Devido às atividades serem remotas também foram criados vários documentos através do aplicativo Google *Forms* para coleta de informações por meio de formulários para todas as etapas do processo que envolveu a organização das pré-conferências e da 14ª Conferência Municipal de Assistência Social, desde a realização das inscrições para participação, credenciamento dos candidatos, delegados e suplentes, processo eleitoral para composição da próxima gestão do CMAS com formulário de votação, formulário para o envio das propostas das pré-conferências separadas pelos 5 (cinco) eixos temáticos à formulário de avaliação das pré-conferências por região.

Foi desafiador repensar a estrutura para realização da Conferência Municipal a partir dos limites impostos pela pandemia do covid-19, mas com criatividade foi possível mobilizar a rede socioassistencial, a gestão municipal, os usuários dos serviços socioassistenciais e desta forma garantir a legitimidade deste espaço de controle social.

Para isso, como foi apresentado utilizamos de materiais audiovisuais e de ferramentas disponíveis para democratizar a participação dos diferentes envolvidos no processo conferencial.

3. Considerações finais

O atual contexto social e político de crise foi agravado pela pandemia do vírus Covid-19 trazendo impactos significativos para a Política de Assistência Social, em especial, para seu financiamento e execução. Diante das inúmeras adversidades apresentadas neste cenário, realizar a 14ª Conferência Municipal de Assistência Social em tempos de distanciamento e poucos recursos para os serviços tornou-se um grande desafio.

Fortalecer a perspectiva da Política de Assistência Social como um direito, possibilitando a participação popular e o controle social diante de um governo em âmbito federal que ataca direitos sociais e uma pandemia que já matou mais de 602.099[16] mil

[16] Número de mortos registrado em 14 de outubro de 2021: 602.099 mil pessoas. Fonte JHU CSSE COVID-19 Data ·

pessoas, atingindo a classe trabalhadora, usuários das políticas sociais, negros e mulheres de forma muito mais incisiva foi uma proposta bastante audaciosa.

Apesar das inquestionáveis dificuldades, a experiência mostrou-se muito positiva. A 14ª Conferência Municipal de Assistência Social do município de Londrina conseguiu envolver mais de 1.500 participantes, entre usuários, conselheiros e trabalhadores da Política de Assistência Social. Outro aspecto de destaque foi a importante contribuição da Universidade Estadual de Londrina, por meio do projeto de extensão "Educação permanente para gestão e controle social das políticas de proteção social", articulando a necessária relação entre academia e comunidade.

Em um momento histórico, no qual estamos vivendo, é fundamental o fortalecimento dos espaços de participação da sociedade civil a fim de monitorar a execução das políticas públicas, aqui em especial, a Política de Assistência Social. A experiência da 14ª Conferência Municipal de Assistência Social do município de Londrina configurou-se como uma estratégia coletiva de garantia deste espaço e instrumento de fortalecimento da cidadania.

4. Referências

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

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 8 jan. 2020.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004

BOSCHETTI, Ivanete; BERHING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.140, p.66-83, jan/abr 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita; BRAVO, Maria Inês; SILVA, Maria Liduína de Oliveira; MARTINELLI, Maria Lúcia. Revista **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.140, p.5-12, jan/abr 2021.

O FINANCIAMENTO DA SAÚDE EM TEMPOS DE NOVO REGIME FISCAL E PANDEMIA DE COVID-19

Lucia Cortes da Costa[1]
Caroline Schmidt de Camargo[2]

1. Introdução

Diante do cenário atual de contrarreforma do Estado brasileiro, que por meio de medidas neoliberais vem reduzindo o papel do Estado na garantia de direitos através da diminuição de ações e da abrangência da Seguridade Social, faz-se necessário compreender os impactos do Novo Regime Fiscal no financiamento da saúde pública.

Depois de um processo iniciado na década de 1990, o neoliberalismo voltou a se fortalecer no Brasil, iniciando no país uma onda de mudanças significativas no papel do Estado, que adotou uma postura de austeridade, cortando gastos e diminuindo investimentos. A Emenda Constitucional 95 de 2016 congelou por 20 anos os investimentos públicos e estabeleceu o novo regime fiscal, inviabilizando serviços e causando o sucateamento das políticas públicas.

O artigo aborda o direito à saúde como um dos pilares da Seguridade Social no Brasil, bem como o conflito entre este direito e a ideia de austeridade proposta pelo novo regime fiscal. Busca-se identificar os impactos do novo regime fiscal sobre o financiamento da atenção primária à saúde, considerando as mudanças na Política Nacional de Atenção Básica – PNAB, após 2017. O objetivo é identificar de que maneira estas medidas afetam as ações da atenção primária à saúde no contexto de pandemia. O estudo, de natureza qualitativa, se fundamenta em dados bibliográficos e documentais.

2. O Sistema Único de Saúde

Os anos 1980 no Brasil foram marcados "pela emergência do anseio democrático, pela mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil e pela luta por direitos (sociais, políticos e civis) contra a ditadura." (COSTA, 2006, p.7)

[1] Doutora em Serviço Social pela PUC de São Paulo, docente da Universidade Estadual de Ponta Grossa no curso de graduação em Serviço Social e no mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. E-mail: cortesluci@gmail.com
[2] Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: carolineschmidt17@outlook.com

Com o fim da ditadura militar e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, que garante direitos básicos e universais à população e estabelece a Seguridade Social, que de acordo com o seu Art. 194, "compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (BRASIL, 1988), a saúde passa a ser definida como um direito de todos e dever do Estado.

O direito à saúde foi regulamentado pela Lei 8080 de 1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes" (BRASIL, 1990), instituindo o Sistema Único de Saúde (SUS) e regulamentando a participação da iniciativa privada nas ações.

A lei ainda dispõe dos princípios e diretrizes das ações e serviços ofertados pelo SUS, entre eles a universalidade de acesso aos serviços de saúde, a integralidade da assistência, a preservação da autonomia dos usuários e a descentralização político-administrativa, que deve promover a regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde (Brasil, 1990).

A regionalização da rede de serviços de saúde consiste na divisão do território em áreas fracionárias, adotando critérios e parâmetros com base nas características demográficas de cada região, com o objetivo de estabelecer um sistema organizacional que possibilite o máximo de eficiência, eficácia e efetividade das ações (Fernandes, 2017).

Já a hierarquização da rede de serviços de saúde corresponde ao princípio que estabelece que o Sistema Único de Saúde deve ser organizado em três níveis de complexidade: baixa, média e alta. (Brasil, 1990)

Esta divisão tem por objetivo garantir que toda a população tenha acesso a todos os serviços da rede de saúde, independente da sua localidade, uma vez que, aliada à regionalização da rede, distribui os serviços estrategicamente no território, de acordo com a demanda e a necessidade de cada localidade e sua população.

3. A Atenção Básica (AB) ou Atenção Primária à Saúde (APS)

A discussão a respeito da atenção primária à saúde não é nova, pois data de 1920 o Relatório Dawson, que foi o primeiro documento a tratar de certa hierarquização e territorialização da rede de assistência à saúde, consequentemente, de uma atenção primária à saúde. O documento distinguia os serviços de saúde em diferentes níveis, e

definia a sua distribuição estratégica no território, levando em consideração os diferentes aspectos demográficos de cada região. (Starfield, 2002)

Embora tenham-se iniciado as discussões na década de 1920, é apenas no contexto pós Segunda Guerra Mundial que são discutidas as mudanças mais significativas a respeito deste tema, tendo em vista a ampliação da proteção social, uma vez que, no âmbito político, "o liberalismo clássico foi posto em cheque na medida em que suas orientações mostravam-se insuficientes para o direcionamento dos novos problemas que emergiam" (CARDOSO, 2010, p. 1).

A saúde e a universalização do seu acesso foram temas de discussões nas décadas posteriores pela comunidade médica e científica de todo o mundo, e no que diz respeito à atenção primária, aconteceu em 1978 a primeira Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, organizada pela OMS e pela UNICEF, em Alma-Ata, capital do Cazaquistão. Esta conferência reuniu mais de 700 participantes e resultou em um documento, conhecido como Declaração de Alma-Ata, que marca o compromisso das principais autoridades mundiais na universalização do acesso à saúde, principalmente nos países em desenvolvimento (Mendes, 2004).

Em relação à atenção primária, a Declaração de Alma-Ata a definiu como essencial e como o primeiro contato do usuário com o sistema de saúde, devendo levar em consideração as diferentes determinantes de saúde, como o contexto social e econômico em que o indivíduo está inserido.

Segundo Starfield (2002, p. 28),

> A atenção primária é aquele nível de um sistema de serviço de saúde que oferece a entrada no sistema para todas as novas necessidades e problemas, fornece atenção sobre a pessoa (não direcionada para a enfermidade) no decorrer do tempo (...) A atenção primária é uma abordagem que forma a base e determina o trabalho de todos os outros níveis dos sistemas de saúde. A atenção primária aborda os problemas mais comuns na comunidade, oferecendo serviços de prevenção, cura e reabilitação para maximizar a saúde e o bem-estar.

No Brasil, a atenção primária a saúde se consolida a partir da Constituição Federal de 1988 e da criação do SUS, que prevê a universalidade do acesso à saúde, a hierarquização e a territorialização da rede.

3.1. A Pandemia de COVID-19 e as novas demandas para a Atenção Básica (AB)

O Brasil possui um dos maiores sistemas de saúde do mundo, apoiado na grande rede de Atenção Básica, que deve ser considerada como uma importante aliada em situações emergenciais. Um exemplo é a atuação da AB frente às epidemias de dengue, Zika, febre-amarela, Chikungunya e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19.

A atuação da Atenção Básica no que diz respeito à contenção do vírus, foi baseada, principalmente, no conhecimento do território, na ampliação do acesso da população aos serviços e nos vínculos entre o usuário e as equipes de saúde, garantindo a integralidade da assistência e o monitoramento das famílias vulneráveis, bem como o acompanhamento dos casos suspeitos e leves. Em relação à redução dos danos causados pelo vírus na população, cabe, também, à Atenção Básica, abordar e trabalhar os problemas oriundos do isolamento social e da precarização da vida social e econômica, como a ansiedade, depressão, o aumento das situações de violência doméstica, o uso abusivo de álcool e drogas, etc. (Sarti et al., 2020)

4. A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)

Os programas e serviços de baixa complexidade compõe a Atenção Básica, que é definida pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) como

> o conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, desenvolvida por meio de práticas de cuidado integrado e gestão qualificada, realizada com equipe multiprofissional e dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária (BRASIL, 2017).

Na prática, a Atenção Básica (AB), ou Atenção Primária à Saúde (APS), que, de acordo com a PNAB, são termos equivalentes, é ofertada pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS), que devem servir como porta de entrada para a Rede de Atenção à Saúde (RAS) e são consideradas potenciais espaços de educação, formação de recursos humanos, pesquisa, ensino em serviço, inovação e avaliação tecnológica para a RAS (Brasil, 2017).

As Unidades Básicas de Saúde (UBS) devem estar presentes em todos os municípios, sendo competência dos mesmos a organização, execução e gerenciamento

dos serviços e ações da Atenção Básica, que tem como prioridade de ação a Estratégia de Saúde da Família (Brasil, 2017).

A primeira edição da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é de 2006, tendo sua a segunda edição em 2011 e a terceira em 2017. A PNAB de 2006 caracteriza-se pela ampliação da concepção da Atenção Básica, ao incorporar os atributos da atenção primária à saúde abrangente, focando nesse modelo e reconhecendo a Saúde da Família como modelo substitutivo e de reorganização da Atenção Básica. (Melo et al., 2018)

Em 2011, foi iniciado um processo de mudança na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), que adotou programas e estratégias para melhorar o serviço prestado pelo Sistema Único de Saúde, sendo deste período a implementação do Programa Mais Médicos, que contribuiu para o aumento rápido do número de Equipes de Saúde da Família no Brasil, sendo que, segundo o Ipea (2016), de 2013 a 2015, aproximadamente 5.000 novas equipes foram criadas, incluindo as ribeirinhas, fluviais e de consultórios nas ruas, por exemplo, o que ampliou o acesso da população à Atenção Básica.

No que diz respeito ao financiamento da saúde, a PNAB de 2011 introduziu "incentivos financeiros para o alcance de metas de produção e de qualidade do serviço prestado por meio do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB)" (IPEA, 2019, p. 110)

Nos anos subsequentes, iniciou-se no Brasil uma forte crise política e econômica, que teve impactos, também, no SUS. Em 2016, tem destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que congelou os gastos com saúde e educação por 20 anos, prevendo reajustes apenas com base na inflação, e a Emenda Constitucional 93, que desvinculou 30% dos recursos da Seguridade Social, inviabilizando serviços e causando o sucateamento das políticas públicas. Ainda, foram instituídas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUS, em 2017, mudanças no financiamento da saúde e uma nova PNAB.

4. 1. A PNAB de 2017

O texto da PNAB de 2017, se comparado ao da sua versão anterior, sofreu alterações em vários aspectos, sendo nos aspectos organizativos e funcionais que se encontram as descontinuidades e agregações mais significativas.

As descontinuidades podem ser percebidas na possibilidade de redução do número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) por Equipe de Saúde da Família (EqSF) (no

mínimo um), vinculando este quantitativo aos territórios de maior risco vulnerabilidade, e ao mesmo tempo possibilitando o aumento de suas atribuições; possibilitando e recomendando, inclusive, a unificação de suas ações com as dos Agentes de Combate a Endemias (ACE) (Melo et al., 2018). Ainda em relação a estes profissionais, destaca-se a permissão da composição de Equipes de Saúde da Família sem Agentes Comunitários de Saúde, os quais poderiam ser substituídos por técnicos de enfermagem (Ipea, 2019).

Foi modificada, também, com PNAB 2017, a recomendação de pessoas que devem ser atendidas por Equipe de Saúde da Família: antes, com a PNAB de 2011, estabelecia-se um número máximo de pessoas a serem atendidas por equipe, correspondente a 4.000, e uma recomendação média de 3.000 pessoas; com a PNAB de 2017, a recomendação é de que cada equipe deve ser responsável por 2.000 a 3.500 pessoas, alinhando-se, porém, este número ao fator de vulnerabilidade e risco presente no território, o que pode dificultar o acesso da população aos serviços de saúde (Ipea, 2019).

A PNAB 2011 entendia o SUS como um espaço, também, de formação. Desta forma, até 8 horas semanais dos profissionais das Equipes de Saúde da Família (EqSF) poderiam ser destinadas atividades de formação e educação permanente, apoio matricial e plantão na rede de urgência, o que não existe mais na PNAB de 2017, percebendo-se uma desvalorização da educação permanente, importante ferramenta de aperfeiçoamento do trabalho dos profissionais da Atenção Básica (Melo et al., 2018).

Em relação ao financiamento, ressalta-se a previsão, sem detalhes, de modalidade federal com recursos relacionados à abrangência da oferta de ações e serviços. Estabeleceu-se, em 2018, apenas o financiamento específico para as equipes de Atenção Básica tradicional e para gerente de UBS (cargo que foi reconhecido pela PNAB 2017), não havendo reajuste dos valores per capita do PAB Fixo (apenas atualização da população), tampouco dos diferentes componentes do PAB Variável mais relacionado com a Estratégia de Saúde da Família e suas equipes. (Melo et al., 2018)

A aprovação da PNAB de 2017 foi permeada pela insatisfação de atores da sociedade civil, trabalhadores e pesquisadores do SUS, criticando, tanto uma revisão precipitada em meio a instabilidade política, econômica e social, quanto as propostas discutidas. Apesar desta insatisfação, a nova PNAB foi aprovada em 21 de setembro de 2017.

5. O financiamento da saúde, o Novo Regime Fiscal e a pandemia de COVID-19

A responsabilidade pelo financiamento da saúde no Brasil pertence às três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Algumas leis dispõem a respeito deste tema, como a Constituição Federal de 1988, a Lei 8080/90, a Lei 8142/90 e a Emenda Constitucional 29/2000.

De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 198 da Constituição Federal de 1988, o SUS é financiado com recursos da Seguridade Social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, que, de acordo com o artigo 32 da Lei 8080, se referem a serviços que possam ser prestados sem prejuízo à assistência à saúde, doações, alienações patrimoniais e rendimentos de capital, taxas e multas, que são geralmente aplicadas pela vigilância sanitária, e rendas eventuais (Brasil, 1988).

O artigo 33 da Lei 8080/90 dispõe sobre a forma que devem ser realizados os repasses entre as três esferas de governo. Determina a criação de uma conta especial para cada esfera, que representam os Fundos de Saúde. A movimentação nos Fundos de cada esfera de governo deve ser fiscalizada por seus respectivos Conselhos de Saúde (Brasil, 1990).

Já o artigo 35 da mesma lei, define os critérios para a definição dos valores a serem repassados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos estaduais e municipais, que seriam o perfil demográfico da região, o perfil epidemiológico da população, características quantitativas e qualitativas da rede de saúde, o desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior, os níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais, a previsão do plano quinquenal de investimentos da rede e o ressarcimento do atendimento a serviços prestados a outras esferas de governo (Brasil, 1990).

A Emenda Constitucional 29 de 2000 modificou o financiamento da saúde, estabelecendo a base de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde.

Esta emenda "alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou um artigo ao ADCT, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde" (CAMPELLI e CALVO, 2007 p. 1614), além de definir que, a partir do ano de 2000, do produto da arrecadação de seus impostos, os Estados deveriam destinar um percentual mínimo de 12% para a saúde e os

Municípios um percentual mínimo de 15%. Para a União, o valor destinado à saúde no ano de 2000 deveria ser o valor que foi destinado no ano de 1999, acrescido de, no mínimo, 5%. Já a partir de 2001, o valor deveria ser o valor destinado no ano anterior, corrigido pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) (Campelli e Calvo, 2007). Posteriormente, a Emenda Constitucional 86 de 2015 definiu a porcentagem mínima de contribuição para a União, correspondente a 15% do valor de arrecadação.

A Emenda Constitucional 95 de 2016 congelou as despesas primárias da União por 20 anos e estabeleceu um Novo Regime Fiscal (NRF). Em relação ao orçamento destinado à saúde, a aplicação do NRF impacta no volume de recursos disponibilizados para o SUS, colocando em risco a garantia do direito universal à saúde (Ipea, 2018).

O orçamento destinado à saúde foi congelado por 20 anos e passou a ser reajustado apenas com base na inflação. Desta forma, os gastos sociais são desvinculados de qualquer crescimento de receitas, portanto, o aumento da arrecadação federal não implica no aumento do investimento em áreas sociais. A Emenda dispõe um valor mínimo para as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), que corresponde a 15% da Receita Corrente Liquida (RCL) de 2017, acrescidos da inflação, valor que já era bem reduzido em razão do fraco desempenho econômico do período, agravado pelo crescimento demográfico anual, o que na prática, significa o gradual sucateamento das políticas de saúde (Menezes et al., 2019).

Apesar do avanço da pandemia de COVID-19 no Brasil, o Novo Regime Fiscal não foi revogado, e para custear as ações necessárias ao enfrentamento do vírus, foi promulgada a Emenda Constitucional 106 de 2020, chamado Orçamento de Guerra, que separa os gastos com a pandemia do orçamento geral da União.

Porém, de acordo com Servo et al. (2020), no final de junho (três meses após a primeira morte por COVID-19 no Brasil, quando o país já somava mais de mil mortes por coronavírus), embora a orçamento disponível para os governos estaduais fosse de 10 bilhões de reais, apenas 3,9 bilhões haviam sido transferidos, e no caso dos governos municipais, de 16,9 bilhões de reais disponíveis, apenas 5,6 bilhões haviam sido repassados. Isto demonstra que, embora existissem recursos previstos no orçamento para o combate à pandemia, a ineficiência da União na administração de tais recursos fez com que os repasses aos estados e municípios se dessem de maneira lenta e tardia, provocando mortes e sofrimento à população.

6. Considerações finais

O Brasil passa no momento por um desmonte de políticas públicas através de governos e políticas neoliberais, e em relação ao SUS, iniciou um processo que visa a privatização da atenção à saúde, com alterações na Política Nacional de Atenção Básica. Ainda, através da Emenda Constitucional 95 de 2016, que congela investimentos em políticas sociais por 20 anos, representa o sucateamento e o projeto de privatização de serviços públicos na área da saúde.

O avanço da pandemia de COVID-19 no país, exigiu das autoridades investimento e medidas de urgência, forçando orçamento emergencial para enfrentamento à pandemia, com a destinação de recursos para a saúde. No entanto, a ineficiência do governo federal na gestão destes recursos, bem como a adoção de uma postura que menosprezava o vírus e os seus efeitos, levou o Brasil a um caos que resultou em mais de 600 mil mortes.

A redução de orçamento na área da saúde segue o Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e na prática, significa o desmonte do SUS fortalecimento do setor privado de saúde. Faz-se necessário, desta forma, compreender e analisar de que maneiras esta desresponsabilização do Estado também impacta na atenção básica à saúde e na garantia do direito universal à saúde.

7. Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2019. 530 p. Atualizada até a EC n. 105/2019. Disponível em:< https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2017. [internet]. [acesso em 07 set. 2021]. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html

BRASIL. Lei 8.080 de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 19 set. 1990b. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm >. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAMPELLI, Magali Geovana Ramlo; CALVO, Maria Cristina M. O cumprimento da Emenda Constitucional nº. 29 no Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, ed. 7, p. 1613-1623, 2007. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/csp/a/G9vWSh4xznqyYjhZc3rWFDj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 out. 2021.

CARDOSO, Fabio Luiz Lopes. **A Influência do Relatório Beveridge nas Origens do Welfare State Britânico (1942 – 1950)**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Araraquara, 2010. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/118527/cardoso_fll_tcc_arafcl.pdf?seq. Acesso em: 14 out. 2021.

COSTA, Lucia Cortes. Questão Social e Políticas Sociais em Debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 62 12(2): 61-76, jul-dez/2006.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa et al. Regionalização no SUS: uma revisão crítica. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 22, ed. 4, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/QBRyHQyTGsrdcFy3GsmkfND/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, [s.l], n. 24, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em: 14 out. 2021

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, [s.l], n. 25, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf. Acesso em: 14 out. 2021

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, [s.l], n. 26, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_web.pdf. Acesso em: 14 out. 2021

KUSCHNIR, Rosana; CHORNY, Adolfo Horácio. Redes de atenção à saúde: contextualizando o debate. **Ciência e Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 15, ed. 5, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/YWH9n3DqK6wRwB8VLdvpZYG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 out. 2021.

LEI 8080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 08/09/2021

MELO, Eduardo Alves et al. Mudanças na Política Nacional de Atenção Básica: entre retrocessos e desafios. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 38-51, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/Vs4dLSn6T43b6nPBCFg8F3p/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

MENDES, Isabel Amelia Costa. Desenvolvimento e saúde: o e saúde: A Declaração de a declaração Alma-Ata e movimentos posteriores. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, [s. l.], v. 12, ed. 3, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rlae/a/65QpBZwZKrnzZwDRXYQHQrn/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 14 out. 2021.

MENEZES, Ana Paula do Rego et al. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, 2019. Disponível em: https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43nspe5/58-70/pt. Acesso em: 14 out. 2021.

SARTI, Thiago Dias et al. Qual o papel da Atenção Primária à Saúde diante da pandemia provocada pela COVID-19?. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, ed. 2, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ress/a/SYhPKcN7f8znKV9r93cpF7w/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 out. 2021.

STARFIELD, Barbara. **Atenção primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia**. Brasília: Unesco, 2002. 726 p. E-book.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL

Glauco Pereira Andrade [1]
César Albenes de Mendonça Cruz [2]

1 Introdução

O texto apresenta aspecto da trajetória da história da construção das Políticas Públicas do SUS e suas legislações estruturantes. A ideia deste estudo é demonstrar alguns dos processos que contribuíram para construção do SUS, a partir Constituição Federal do Brasil/1988. A razão que nos leva a discorrer sobre a questão das políticas públicas do SUS, já tratada sob as mais diversas formas pelos mais diferentes autores, se deve a uma necessidade de proceder a uma releitura de fatos advindos do processo, tendo em vista que, nem todos tem acesso a saúde.

A construção da saúde enfrenta vários desafios em diferentes vertentes, todavia, foi possível identificar várias ações que foram construídas e implantadas no início da implementação do SUS, entre elas se destacam: As Leis Orgânicas, Normas Básicas e Operacionais, as Emendas Constitucionais n. 29, 51, e 63 e os Pactos de Saúde, que serviram para regulamentar, organizar e fiscalizar os serviços de saúde.

Para o desenvolvimento deste texto, foi realizada busca de dados em livros e capítulos de livros, além de uma revisão bibliográfica e documental, para a qual utilizaram-se textos e artigos disponíveis em bases de dados virtuais de acesso aberto, sobre aspectos relacionados ao SUS e suas políticas. Segundo Andrade e Cruz (2019), é importante compreender a historicidade da saúde no Brasil, para que a sociedade possa conhecer e tomar decisões que poderão direcionar às ideias de uma Política Pública de Saúde igualitária, em que todos desfrutem do acesso a assistência à saúde.

2 Desenvolvimento

[1]Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, pela Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM. Especialista em Docência do Ensino Superior e Graduado em História pelo Centro Universitário São Camilo – ES. MBA em Gestão Hospitalar e Sistema de Saúde, pela Faculdade Oswaldo Cruz – SP (FOC). Funcionário da Santa Casa de Misericórdia de Cachoeiro de Itapemirim – ES. E-mail: histgpa@hotmail.com

[2] Graduado em Filosofia e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Doutor em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Pós-Doutor em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Docente dos Curso de Graduação de Serviço Social e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da EMESCAM; e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). E-mail: cesar.albenes26@gmail.com

2.1 A Aprovação do SUS pós regime militar

As dificuldades encontradas no Brasil pós regime do governo militar em 1985, fez com que a sociedade de forma geral, pudesse se interessar pela reestruturação da saúde no Brasil, tendo em vista que nem todos tinham acesso aos serviços de saúde (ANDRADE; CRUZ, 2019).

Contudo, em março de 1986, foi realizado em Brasília a VIII Conferência Nacional de Saúde – fator importante para criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Participaram da conferência a sociedade organizada composta por governos, gestores, usuários, entre outros. Esse foi um marco pois, pela primeira vez, participavam da conferência todos os interessados em debater Política Pública de Saúde para todos (BRASIL, 1986).

> A realização da **VIII Conferência Nacional de Saúde**, com intensa participação social, deu-se logo após o fim da ditadura militar iniciada em 1964, e consagrou uma concepção ampliada de saúde e o princípio da saúde como direito universal e como dever do Estado; princípios estes que seriam plenamente incorporados na Constituição de 1988 (BRASIL, 1986; GIOVANELLA, 2009).

A partir dos assuntos discutidos na conferência, foi elaborado um relatório com os resultados e as propostas que incluem: saúde como direito e cidadania, reformulação no sistema de saúde e financiamento do setor, além da reorganização do sistema de atenção, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Entretanto, antes da criação do SUS, em 1987, foi criado o Sistema Unificado e Descentralização de Saúde (SUDS) por iniciativa do MPAS/INAMPS (Ministério da Previdência e Assistência Social/Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social). Com o SUDS, a saúde passou a ter mais autonomia, passando a descentralizar o orçamento que ficava sobre o controle dos Ministérios da Previdência e Saúde, e da Educação (SOUZA, 2002; BRASIL, 2011, p. 23; PAIN, 2010, p, 41).

> Nesse ano foram criados **Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS)** que tinham como principais diretrizes: universalização e equidade no acesso aos serviços de saúde; integralidade dos cuidados assistenciais; descentralização das ações de saúde; implementação de distritos sanitários. Podemos localizar no SUDS os antecedentes mais imediatos da criação do SUS (GIOVANELLA, 2009).

Trata-se de um momento marcante, pois, pela primeira vez, o Governo Federal começou a repassar recursos para os estados e municípios ampliarem suas redes de serviços, prenunciando a municipalização que viria com o SUS.

Nos anos de 1987 e 1988 discutia-se na Assembleia Nacional Constituinte, a aprovação de um plano único para saúde, baseado no resultado do relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde. Foram momentos acalorados, pois o setor privado e o setor de medicina autônoma dificultavam a aprovação. A existência de interesses setoriais nesse período era grande, mas isso não foi capaz de atrapalhar a aprovação. E assim foi aprovado um novo sistema de assistência à saúde, chamado Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse período iniciava-se uma nova fase na assistência à saúde no Brasil, com princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal de 1988, incluído no texto da Constituição cincos artigos que tratam exclusivamente da Saúde, os Art. 196 à Art. 200.

> Art. 196. "saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2014, p. 116-117).

Contudo, o SUS foi regulamentado somente em 1990, através da Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/1990, e logo em seguida alterada para Lei 8.142/1990. Essas leis, entre outras, serviram para construir uma Política Pública de Saúde para o Brasil.

2.2 Algumas Legislação Estruturantes do SUS

2.2.1 Leis Orgânicas

A partir da criação do SUS o Brasil precisava de leis que pudessem regulamentar os serviços de saúde, todavia, em 9 de setembro de 1990, foi implantada a Lei nº 8.080, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes" (BRASIL, 1990). Foi a primeira Lei Orgânica do SUS, detalha os objetivos e atribuições; os princípios e diretrizes; a organização, direção e gestão, a competência e atribuições de todas as esferas do governo da União, Estados e Municípios, a participação complementar do sistema privado, recursos humanos, financiamento e gestão financeira e planejamento e orçamento.

Todavia, essa Lei sofreu muitos vetos do poder Executivo Federal, que acabou atingindo pontos fundamentais como os Conselhos e as Conferências de Saúde. Mediante os vetos, a sociedade civil organizada reagiu, e foi elaborada outra lei Orgânica 8.142/1990.

Logo em seguida, a Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros. Institui os Conselhos de Saúde e confere legitimidade aos organismos de representação de governos estaduais (CONASS – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde) e municipais (CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde). Finalmente estava criado o arcabouço jurídico do Sistema Único de Saúde, mas novas lutas e aprimoramentos ainda seriam necessários.

Além da criação desses dois conselhos, o sistema de saúde passou a contar com apoio de duas instâncias colegiadas, e que tem um papel fundamental no controle e fiscalização do SUS: a Conferência de Saúde e o Conselho Nacional de Saúde. A Conferência de Saúde é realizada de quatro em quatro anos, e tem o objetivo de avaliar a situação da saúde, além de propor diretrizes para as políticas públicas de saúde, sendo convocada pelo poder executivo. O Conselho Nacional de Saúde é composto pelos representantes do governo, dos prestadores de serviço, dos trabalhadores da saúde e dos usuários; e atua no controle e execução da política da saúde, inclusive fiscalizando os recursos financeiros a ela destinados.

Com a criação do SUS e a implementação da Lei 8.080 e a Lei 8.142, os objetivos e atribuições desse sistema começam a ser construídos. Dentro desses objetivos podemos destacar algumas assistências como por exemplo: a vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, a saúde do trabalhador e a assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica (PAIM, 1992). Nesta perspectiva, o SUS teria que percorrer longo caminho em busca de desenvolvimento de ações abrangentes e integrais de saúde, principalmente os voltados para sociedade de forma geral.

2.2.2 As Normas Operacionais Básicas (NOBS) e a Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS)

Com a implantação do SUS, definidas da Constituição Federal de 1988 e a criação das Leis Orgânicas 8.080/1990 e 8.142/1990, foram estabelecidos os processos de orientações através das Normas Operacionais Básicas (NOBS), e a Norma Operacional

de Assistência à Saúde (NOAS), que é um conjunto de ações e serviços de saúde, destinados a prestadores e órgãos públicos das três esferas do governo (CARVALHO, 2001; BRASIL, 2011, p. 18).

As NOBS, foram responsáveis pela implantação e operacionalização do SUS. Ressalta-se que o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde, através do decreto n. 99.060 de 07/03/1990, que participou no início da década de 1990, na criação das normas (BRASIL, 2011, p. 18). Brasil (2011, p. 18), a NOB/91 foi editada pelo INAMPS através da Resolução n. 258 de 7 de janeiro de 1991, sendo depois reeditada em 17 de janeiro do mesmo ano, pela Resolução n. 273. O objetivo dessa NOB era dificultar o processo de financiamento e descentralização do SUS, favorecendo as instituições privadas, tendo realizado as seguintes mudanças:

- Equiparou prestadores públicos e privados, no que se refere à modalidade de financiamento, que passou a ser, em ambos os casos, por meio de pagamento pela produção de serviços;
- Centralizou a gestão do SUS em nível federal (INAMPS), o que dificultou o processo de descentralização e municipalização;
- Estabeleceu o instrumento convenial como forma de transferência de recursos do INAMPS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com objetivo de burocratizar e dificultar a transferência de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos estaduais e municipais de saúde;
- Implantou os Sistemas de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS).

A NOB/92 manteve o INAMPS como órgão responsável pelos recursos financeiros aos Municípios e Estados, por meio da Portaria da Secretária Nacional de Assistência à Saúde/MS, n. 234, de 07 de fevereiro de 1992 (BRASIL, 2011, p. 19).

A NOB/93 formalizou os princípios aprovados na IX Conferência Nacional de Saúde (1992), que teve como tema “Municipalização é o caminho”. As principais ações da NOB/93 foram editadas por meio da Portaria do Ministério da Saúde n. 545, de 20 de maio de 1993. Essa NOB foi responsável pela extinção do INAMPS, através da Lei n. 8.689, de 27 de julho de 1993 (BRASIL, 2011, p. 19-20).

A NOB/93 foi responsável também pela transferência financeira regular e automática (fundo a fundo), do teto global da assistência para municípios em gestão

semiplena, o que facilitou o processo de transferência de recursos do SUS da União para os demais entes federativos. Além disso, descentralizou a gestão das ações e dos serviços de saúde para os municípios e possibilitou a habilitação para o recebimento de recursos fundo a fundo. Foi responsável também pela criação das Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Outro fator importante na criação da NOB/93 foi a definição do papel dos Estados, os quais passaram a assumir o papel de gestores do sistema estadual de saúde e desencadeou um amplo processo de municipalização da gestão, com habilitação dos municípios nas condições de gestão criadas, parcial e semiplena. Todavia, um importante passo da NOB/93, foi regular o repasse automático do Fundo Nacional de Saúde para os fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, através do decreto n. 1.232, de 30 de agosto de 1994. Esse decreto possibilitou o trabalho em parceria das três esferas de governos, na implementação do SUS (BRASIL, 2011, p. 20).

A NOB/96 foi instituída através da Portaria do Ministério da Saúde n. 2.203, de 05 de novembro de 1996. Essa NOB definiu o papel de responsabilidade de cada esfera dos governos na construção do SUS, sendo responsável por conferir autonomia de Gestão Plena da Atenção Básica para os Municípios, para administrar os serviços de vigilância sanitária e epidemiológico, serviços de ambulatório, bem como participar de controle do sistema municipal de saúde, que acabou proporcionando maior autonomia para a Gestão Plena do Sistema Municipal. A NOB/96 foi alterada através da Portaria/GM 1.882, de 18 de dezembro de 1997. Essa alteração trouxe mudanças importantes, criando alguns conceitos de programas voltados para a assistência básica (BRASIL, 1996).

Ressalta-se que as NOBS se configuram como instrumentos que direcionam as Políticas Públicas de Saúde através de seu papel regulador junto a gestão, principalmente para os munícipios.

2.2.3 As NOAS

A NOA 01/2001 foi o resultado que envolveu (o CONASS e o CONASEMS). Seu objetivo é promover equidade na alocação de recursos e no acesso da população às ações e aos serviços de saúde de todos os níveis de atenção. A NOA 01/2001 foi criada a partir da Portaria do Ministério da Saúde n. 95, de 26 de janeiro de 2001, que instituiu os Planos Diretores de Regionalização e de investimentos na assistência, e por meio de seus anexos I, II, III, IV e V, ampliou as responsabilidades dos Municípios na Atenção Básica,

passando a criar mecanismo que possibilitaram o fortalecimento da gestão do SUS, através de critérios para os Estados e Municípios (BRASIL, 2001).

A NOA 01/2002 foi instituída pela Portaria do Ministério da Saúde n. 373, de 27 de fevereiro de 2002, através de resultados estabelecidos em reunião com a CIT, de 22 de novembro. O seu objetivo era promover maior equidade na alocação de recursos e no acesso da população às ações de saúde, em todos os níveis de atenção (BRASIL, 2002). A partir da publicação, a NOA 01/2002 passou a controlar a capacidade dos gestores de saúde dos Estados e Municípios, passando a exercer função de regulador.

Alguns pontos de destaques desses critérios merecem atenção:

I. O processo de elaboração do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e da Programação Pactuada e Integrada (PPI), coordenados pelo gestor estadual, com a participação dos municípios;
II. A ampliação da atenção básica por meio do aumento do componente de financiamento federal calculado em uma base per capita com ampliação do Piso, através da Gestão Plena da Atenção Básica (GPAB);
III. A qualificação das regiões/microrregiões;
IV. A política para alta complexidade.

Essas normativas foram muito importantes para as gestões compartilhadas para o SUS, pois possibilitou um maior controle nas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal, permitindo uma maior organização e controle com os recursos para assistência da saúde (BRASIL, 2011, p. 24).

2.2.4 As Emendas Constitucionais para Saúde

A Emenda Constitucional nº 29 foi instituída em 13 de setembro de 2000, para financiar o sistema de saúde. Essa emenda estimulou um percentual a ser investido na área de saúde, pois até esse presente momento somente a área de educação tinha um recurso próprio, todavia, os recursos a serem investidos são 18% da União e 25% dos Estados e Municípios da receita total de cada esfera (BRASIL, 2002). A Emenda Constitucional nº 29 também alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, onde passou a assegurar os recursos mínimos para o financiamento dos serviços e assistência à Saúde Pública no Brasil (BRASIL, 2000).

A Emenda Constitucional nº 51 foi criada em 14 de fevereiro de 2006, estabelecendo no seu art.198, o acréscimo dos § 4º, 5º e 6º. O inciso 4º estabelece que os

gestores públicos do SUS possam contratar funcionários como agente comunitário, agente de combates a endemias, através de processo seletivo público, de acordo com a necessidade e de requisitos específicos de atuação. O inciso 5º determina que a Lei Federal disponha sobre o regime jurídico e passa a regulamentar os agentes comunitários e agentes de combate às endemias. E por fim, o inciso 6º determina que na hipótese do não cumprimento desses servidores contratados, os agentes comunitários e os agentes de combates a endemias podem perder o cargo, fixado em lei, para o seu exercício (BRASIL, 2006).

A Emenda Constitucional nº 63 de 04/02/2010 altera o parágrafo 5º do artigo 198 da CF/1988, para dispor sobre o piso salarial dos funcionários públicos a nível nacional, e diretrizes de plano de carreira para os agentes comunitários e os agentes de combates de endemias, ou seja, há um recurso exclusivo para essas categorias que trabalham em prol da assistência à saúde (BRASIL, 2010).

2.2.5 Os Pactos Pela Saúde e Pacto pela Vida

O Pacto Pela Saúde foi criado em 2006 com objetivos e metas definidas através de um Termo de Compromisso de Gestão, aprovado pelos gestores do SUS e da CIT. Em 26 de janeiro de 2006 esses documentos foram assinados pelo Ministério da Saúde, CONASS e CONASEMS, sendo operacionalizado pelo documento chamado Diretrizes Operacionais do Pacto pela Saúde (BRASIL, 2006). A partir deste pacto se construiu uma pactuação integrada em três dimensões: Pacto Pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão do SUS.

O Pacto pela Vida, segundo Carneiro et al. (2014), é constituído por um conjunto de compromissos que deriva de resultados das análises da saúde do Brasil, além das prioridades definidas pelas três esferas governamentais: União, Estados e Munícipios. Trata-se de um conjunto de ações de assistência à saúde que deverá ser implementada e executada através de resultados, dentro de um orçamento financeiro. Segundo Machado et al. (2009), dentro dessas prioridades estão os seguintes objetivos: implantar saúde dos idosos, contribuir para redução da mortalidade do câncer de colo de útero e de mama, reduzir a mortalidade infantil e materna, fortalecer a capacidade de resposta de doenças emergentes e endemias, com ênfase na dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza, elaborar e implantar Política Nacional de Promoção da Saúde e consolidar e qualificar atenção básica de saúde.

O Pacto em Defesa do SUS, para Carneiro et el. (2014), foi responsável por desenvolver ações nas três instâncias federativas, para dar a assistência à saúde como direito para todos os cidadãos, fortalecido pelo financiamento público como ponto central. Os objetivos deste pacto são: implementar um projeto permanente de mobilização social com a finalidade de: mostrar a saúde como direito de cidadania e o SUS como sistema Universal, alcançar no curto prazo a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 29, garantir no longo prazo o incremento dos recursos orçamentários e financeiros para a saúde e aprovar o orçamento do SUS, em especial nas três esferas de Gestão, além de elaborar e divulgar a carta dos direitos dos usuários do SUS (BRASIL, 2006).

O Pacto de Gestão do SUS, para Schneider (2014, p. 13-14) e Machado et. al (2009), estabelece de forma clara para todos os membros da federação as suas responsabilidades como gestores, fortalecendo a gestão compartilhada. Outro fator deste pacto é que descentraliza e desburocratiza os processos normativos, para fortalecer a gestão compartilhada e solidária do SUS, a fim de diminuir as diferenças equitativas que existe no país, e passa a dar importância no controle social, com apoio no compromisso da qualificação da gestão. As prioridades e objetivos deste pacto são: definir de forma, inequívoca, a responsabilidade sanitária de cada instância gestora do SUS, estabelecer as diretrizes para gestão do SUS, principalmente na gestão do trabalho e educação na saúde (BRASIL, 2006).

Dessa forma é possível constatar que desde a criação do SUS o desafio é grande no sentido de colocar em prática os princípios de universalidade, integralidade e equidade, sendo necessário um trabalho contínuo, visando fortalecer o sistema e as Políticas Públicas de Saúde, através de diretrizes em prol da sociedade.

3 CONCLUSÃO

A implementação das Leis Orgânicas n.º 8.080 e n.º 8.142, ambas de 1990, teve importante participação na promoção, prevenção e recuperação da saúde, as quais passaram a regularizar as ações dos serviços de saúde em todo território brasileiro. As Normas Operacionais (NOB e NOAS), também tiveram grande contribuição no sistema de saúde do Brasil, pois auxiliou no aprofundamento e implementação do SUS, e normatizou as relações dos gestores em todo sistema de governo. As Emendas Constitucionais n. 29, 51 e 63 contribuíram para modificar, em partes, a Constituição do País, para se adaptar e permanecer atualizada diante de relevantes mudanças sociais. E

por fim, os Pactos de Saúde que auxiliaram na construção e inovação do modelo assistencial de saúde (BRASIL, 2011). Essas legislações foram e são importantes para o contínuo melhoramento das Políticas Públicas do SUS.

Conclui-se que questões envolvendo o processo de Política Públicas do SUS necessita de uma reflexão, em razão da complexidade da temática e da contribuição que os estudos podem propiciar. Assim, o histórico da construção do SUS apresentado neste artigo, evidencia a relevância de conhecer e provocar na sociedade brasileira uma análise de como tem comportado a prestação de serviços em atenção à saúde, tendo em vista que muitas vezes as legislações não são cumpridas, sendo os maiores prejudicados os cidadãos menos favorecidos que precisam desses serviços, e não conseguem ter acesso a um sistema assistencial de saúde digno.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Glauco Pereira. CRUZ, César Albenes de Mendonça. **DOS PRIMÓRDIOS À NOVA REPÚBLICA: HISTÓRIA DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL.** In: Anais do IV seminário internacional de políticas públicas, intersetorialidade e família: inflexões (in) esperadas e resistências possíveis. BELINI, Maria Isabel Barros. et al. (org.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

BERTOLOZZI, Maria Rita. GRECO, Rosângela Maria**. AS POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL: RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA E PERSPECTIVAS ATUAIS.** São Paulo. Ver. Esc. Enf. v. 1, n. 3, p. 380-398, dez. 1996.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Legislação Estruturante do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde.** v. 13. Brasília: CONASS, 2011. p. 1-30.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto Constitucional Promulgando em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 77/2014 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1/ a 6/1994. Brasília: Senado Federal, ed. 41, 2014.

_____. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 setembro de 1990 a.

_____. Lei n.º 8142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de dezembro de 1990 b.

_____. Ministério da Saúde do Brasil. **8ª Conferência Nacional de Saúde.** In: Anais da 8ª Conferência Nacional de Saúde. Brasília: MS, 1986.

_____. Secretaria de Assistência à Saúde. Ministério da Saúde. **Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/01 (Portaria MS/GM n.º 95, de 26 de janeiro de 2001, e regulamentação complementar).** Brasília, 26 jan. 2001.

_____. Secretaria de Assistência à Saúde. Ministério da Saúde. **Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/02 (Portaria MS/GM n.º 373, de 27 de fevereiro de 2002, e regulamentação complementar).** Brasília, 27 fev. 2002.

CARNEIRO, Silva Gomes. et al. O Pacto pela Saúde na prática cotidiana da Atenção Primária à Saúde. **Revista Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v, 38, n. 102, p. 429-439, jul/set, 2014.

MACHADO, Rosani Ramos. et al. **Entendendo o pacto pela saúde na gestão do SUS e refletindo sua implementação.** Revista Eletrônica de Enfermagem. Goiás, v. 11, n. 1, p. 181-187, mar, 2009.

PAIM, Jairnilson Silva. A REFORMA SANITÁRIA E A MUNICIPALIZAÇÃO. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.1 n. 2, p. 29-47, 1992.

PAIM, Jairnilson Silva. **O QUE É SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

SOUZA, Renilson Ruhem. **O Sistema Público de Saúde Brasileiro.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

EQUIDADE: O CONTEXTO SÓCIOESPACIAL DA REGIÃO MÉDIO NORTE ARAGUAIA PARA A ACESSIBILIDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Gilson de Araújo Silva[1]

1. Introdução

A contextualização da equidade no acesso aos serviços de saúde esta associada ao sentido de justiça social, direito e cidadania. De acordo com Fleury; Ouverney (2008), a participação plena do indivíduo na sociedade se realiza a partir de sua inserção como cidadão. Ideia que é reforçada por Garrafa (2014), ao considerar que a o acesso aos serviços de saúde vai além de um direito social, mas a valorização da condição humana.

Apesar da proposta da acessibilidade no Sistema Único de Saúde - SUS, que atualmente é vigente e representa um progresso na área da saúde pública, a oferta dos serviços de saúde acontece na cidade polo, isto é, a cede administrativa da região de saúde, que se situa longe de algumas cidades e comunidades que precisam deslocar-se para terem o acesso, ponto que não atente ao princípio da equidade, pois no seu contexto, esses serviços deveriam ser implantados mais próximos da população vulnerável, no sentido de promover a justiça social, considerando os variados desafios a serem enfrentados por essas populações. (TOCANTINS, 2019).

A equidade busca reduzir as desigualdades sociais e sanitárias evitáveis e desnecessárias, tratando desigualmente os desiguais conforme as suas necessidades, promovendo – se o acesso justo aos serviços de saúde (FORTES, 2015).

Contudo, a equidade, apesar de suas citações, não tem, explicitamente, a mesma organização jurídica dos demais princípios, deixando ao julgamento dos profissionais que atuam em sua promoção. Não existem protocolos ou fluxogramas de acolhimento cuja abordagem social seja empregada em variadas situações de acolhimento (PIOLA et al, 2009).

De acordo com Brito (2020), no contexto na pandemia do novo coronavíros, decretada em março de 2020, o acolhimento da demanda foi um desafio divulgado por muitos países. Em relação ao Brasil não foi diferente, o acesso aos serviços de saúde foi

[1] MESTRANDO (PPGDIRE/UFNT). BACHARELADO EM ENFERMAGEM (UEMA). E-MAIL: gilson861@hotmail.com.

complicado pela ausência de grandes hospitais e ambulatórios preparados para a nova demanda. Improvisos e aquisições de insumos para os atendimentos foram marcantes, porém, o engajamento mútuo das cidades permitiu o enfrentamento, e, em se tratando de regiões com menos infra - estrutura hospitalar, menos recursos e cujas distâncias entre as cidades são maiores, dificultou o acesso das comunidades vulneráveis (TOCANTINS, 2021). Fato que justifica a realização do presente estudo, que visa conhecer se essa realidade se aplica ao norte do Tocantins.

Partiu-se da hipótese que a distribuição desigual dos serviços de saúde na Região Médio Norte Araguaia, por não considerar o princípio da equidade, tornou maior o desafio para o enfretamento da pandemia; e dos objetivos: geral, de discutir os desafios sócio - espaciais na Região Médio Norte Araguaia para a operacionalização da equidade em tempo de pandemia; específicos, contextualizar as questões sócio espaciais que vulnerabilizam o acesso das comunidades aos serviços de saúde e relacionar o comprometimento da equidade com a distribuição espacial dos serviços de saúde.

Para tanto, o delineamento utilizado neste estudo foi a pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, na qual foram incluídos os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e documental. O conjunto das informações foram analisadas em conjunto afim de compreender a equidade da acessibilidade no contexto sócio espacial na Região Médio Norte Araguaia.

O texto apresenta, após uma breve introdução, três subtópicos, sendo abordado, no primeiro, a contextualização da equidade com o SUS; no segundo, a relação dos desafios sócio espaciais que vulnerabilizam a equidade de acesso; no terceiro, discute-se os reflexos da distribuição dos serviços de saúde na Região Médio Norte Araguaia no enfretamento da pandemia e os impactos migratórios na cidade de Araguaína nesse período.

2. A equidade e o SUS

De acordo com Kolm (2000), a concepção de justiça é uma questão de toda a vida em sociedade, sendo sua natureza social e distributiva. A promoção de políticas sociais significa encontrar soluções distributivas diferentes daquelas que seguem a racionalidade do mercado. Nesse contexto, têm-se a equidade, que se configura como um princípio básico de justiça social.

Rawls (2002) considera que e igualdade equitativa é composta pelos subprincípios da oportunidade de acesso às diversas posições sociais com a oferta de condições equitativas de competitividades e da diferença, que garante que as desigualdades devem contribuir para elevar ao máximo o benefício dos membros mais pobres da sociedade. Eles são empregados para a distribuição de bens primários, entendidos por ele como oportunidades, liberdade, autorespeito e saúde. Para tanto, ver que a intervenção governamental é importante para assegurar um mínimo social.

No tocante da justiça social, a vida pode ser vista como um conjunto de funções inter-relacionadas exercidas pelos indivíduos para a garantia da felicidade e auto-estima. Dessa forma, ele deve ter oportunidade efetiva de consecução do bem-estar, com liberdade de escolha para a conquista dos bens primárias como: direitos, oportunidades, renda e saúde. Sendo assim, liberdades fundamentais e particulares de cada ser social, consciente de sua condição, denominada de liberdades substantivas, que não devem ser justificadas pela interferência econômica para serem implementadas (SEN, 1992).

A principal distinção entre as proposições de Rawls (2002) e Sen (1992) está na forma de aquisição dos bens primários. Enquanto Rawls (2002) atenta para a distribuição dos bens primários, Sen (1992) acredita que eles são adquiridos através da liberdade, considerando a desigualdade de incapacidades. Quando mais incapacidades, ausência de bens primários acometem o indivíduo, mais necessidades de atenção são necessárias. Para tanto, a equidade deve ser entendida no sentido de corrigir as desigualdades, compensando as incapacidades.

Considerando as referências sobre equidade, acima citadas, a saúde, sendo um bem primário, não é adequada para ser ofertada de forma igual para os cidadãos, visto que, essa igualdade de acesso culmina à desigualdade. Sendo necessária abordagem múltipla que atente à vida do indivíduo como um todo, no intuito de conhecer suas incapacidades e restrições que desafiam o acesso. A associação entre os conceitos de equidade de Rawls (2002) e Sen (1992) se complementam, pois a entrega dos bens primários e a capacidade de receber esses bens promovem a equidade plena.

De acordo com Nunes (2011), a atual forma de provisão do SUS não atende aos critérios de justiça e equidade, pois não considera as desigualdades condicionadas pelos múltiplos fatores associados à vulnerabilidade do acesso aos serviços de saúde. Para esse fim, necessita-se garantir o atendimento pleno do princípio, elevando ao máximo o benefício dos membros mais pobres da sociedade.

Entre esses critérios, está a distribuição espacial dos serviços de saúde, considerando que o espaço seja uma instância social, que, quando sofre influência das interferências externas, expressa-se de forma negativa a qualidade de vida dos indivíduos que vivem nos variados lugares, principalmente aqueles mais afastados, ora condicionando à migrações que acentuam os desajustes urbanos, que passam a condicionar à marginalização de parcela da sociedade (SANTOS, 1994).

3. Os desafios sócio - espaciais para a equidade de acesso à saúde e as condições de vulnerabilidade

De acordo com Sen (2000), a liberdade dos indivíduos de fazerem escolhas, de conduzirem suas vidas, de participarem de decisões políticas cruciais, e demais demandas substantivas de cada componente da sociedade, devem ser vistas e mantidas sem a necessidade de justificá-las indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia. Pontua que a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer, tornando-nos seres sociais mais completos. Agregando ao conceito de pobreza a privação da liberdade.

As diretrizes para o processo da acessibilidade são aplicadas também à Região da Saúde Médio Norte Araguaia que é norteada por regimentos operacionais referentes à oferta e demanda, bem como aos limites orçamentários planejados pela União, como apresenta (TOCANTINS, 2019). A princípio, essas diretrizes limitam o usuário a seguir o caminho por sua própria escolha, considerando a perspectiva da liberdade de Sen (2001), à busca da liberdade de bem-estar, por conseguinte, segundo Brasil (2019), essas mesmas regras contemplam o aprimoramento de toda a rede de oferta de serviços de saúde.

Os relatórios de ofertas e demandas de serviços de saúde existentes nas Regiões de Saúde do Tocantins, segundo Tocantins (2019), apresentam o movimento populacional na busca por esses serviços, seguindo um fluxo em direção aos centros mais desenvolvidos, promovendo um processo migratório. A mesma política que postula a Regionalização, prevê esse fenômeno e cria mecanismo para norteá-los, o qual chama de referência, contra - referência e tratamento fora do domicílio (TFD), porém as limitações impostas pelo território geográfico, onde vive a população, é marcado pelo contexto histórico com versões distintas de desenvolvimento e modernização, formando ilhas externas iluminadas que a atraem (SANTOS, 1990). Os lugares atrativos promovem uma

migração espontânea que foge das programações da gestão, sendo um desafio para a organização da oferta dos serviços de saúde à demanda.

Sen (2001) reconhece que a condição de agente do indivíduo no uso real de sua liberdade de bem-estar como um importante critério para a análise social, certamente porque explicita o conjunto de meios pelos quais a população é exposta aos riscos sociais, denominados como vulnerabilidades por Hogam e Miranda JR (2006), aqui compreendidas por múltiplos fatores que comprometem a qualidade de vida, como as longas distâncias descritas por Tocantins (2020), que, na Região Médio Norte Araguaia, chega a ser de os 290 km, para que chegue à cidade polo de Araguaína.

Essa distância que a população precisa percorrer, para ter acesso aos variados serviços de saúde, é composta por modalidades de estradas, transportes, que, somados às aglomerações e esperas, expõem o agente a ter sua liberdade de bem-estar comprometida. Porém, apesar dos avanços, a distribuição espacial dos serviços de saúde é considerada inviável pela gestão no tocante da onerosidade que demandaria, dessa forma, a população com menos poder econômico tem menos acesso.

A percepção da pobreza tem mudado recentemente ao contexto das abordagens atribuídas por alguns estudiosos. A exemplo, Santos (1978) aponta que a urbanização crescente tem promovido a generalização da pobreza que persiste com as necessidades essenciais não satisfeitas; aumento das desigualdades, violação de liberdades políticas elementares, precarização do trabalho e a crescente vulnerabilidade do trabalhador. O termo pobreza urbana traz consigo a significância da influência do mercado ao modo de vida da população que busca os centros urbanos a procura de melhores condições de vida, porém se deparam com a exposição a riscos, entendidos como a probabilidade do indivíduo de cair na pobreza ou na marginalidade (VIGNOLLI, 2006).

Partindo-se dos riscos condicionados aos indivíduos da sociedade, surge o conceito de vulnerabilidade, que segundo Hogam e Miranda JR (2006), indivíduos e instituições podem ser vulneráveis, mencionando condições como o tráfico, violência e desigualdade social e a ausência de liberdade.

4. A Distribuição Espacial dos Serviços de Saúde e seu Reflexo no Enfrentamento da Pandemia

O espaço, na concepção de Santos (1978,1994), é tido como uma instância social, e assim, o autor amplia a noção geográfica para os aspectos de como se usa o território e as

consequências sociais desse uso. Para compreendermos essa proposta, é preciso considerarmos que esse espaço apresenta variações, que na visão de Bousquat (2001), traduzem-se em espaços heterogêneos que se realçam no comprometimento da equidade, considerando o acesso desigual nos diferentes territórios. A percepção dessa heterogeneidade dos lugares, suas peculiaridades e interdependências é determinante para a identificação das necessidades existentes, trazendo a ideia de " Solidariedade Geográfica" (SANTOS, 1996).

Santos (2000) expõe que, na contramão do reconhecimento dessa diversidade, tem-se a "unicidade técnica", a "convergência de momentos" e a "unificação da mais - valia" que são influenciadas pela racionalidade hegemônica atrelada ao uso do capital, e tais influências exercem um poder desorganizador no uso do território. E quando se considera os espaços mais desenvolvidos, que também são aqueles onde há maior contingente populacional, o capital interfere negativamente ao alocar mais investimentos, seguindo a lógica do capitalismo, que visa ao consumo, negligenciando a equidade de acesso nos territórios, o que vai resultar na amplitude das dificuldades para garantir o direito da acessibilidade aos serviços de saúde.

Santos (2000), menciona a existência de um motor único ligado à mais – valia universal, influenciado pela mundialização dos produtos, que compreendem também os territórios usados na saúde. Dessa forma, o autor esclarece que existe uma concorrência entre esses territórios, impulsionados pelo capitalismo global, cuja racionalidade direciona mais recursos para as regiões densamente povoadas, conduzindo à desigualdade de acesso aos variados serviços e meios que comprometem a qualidade de vida da população.

Esse processo leva ao surgimento de espaços luminosos, que na visão de Santos e Silveira (2001), são aqueles que acumulam maiores investimentos e que melhor obedecem a dinâmica com o mercado mundial, isto é, existência de consumo. Na contramão, têm-se os espaços opacos. Essa relação do território, em sintonia com o mercado, converge com a ideia de Furtado (2000), que o vê como um instrumento de reprodução do capitalismo, cuja acumulação, realçam os conflitos entre os territórios.

Com relação à regionalização na região da saúde Médio Norte Araguaia, considerando a heterogeneidade da distribuição dos serviços de saúde nas localidades, a cidade de Araguaína se expressa como um ponto luminoso pela existência de serviços, dos programas, das normas e dos recursos do SUS, descritos por Araguaína (2019), sofrendo pressão exercida pelos espaços opacos, sendo eles as demais cidades da mesma regional.

Santos (2000), refere ainda que esta singularidade dos lugares, deve ser abordada livre do pensamento global, considerando a diversidade dos territórios e suas peculiaridades com relação ao mundo, respeitando-se sua identidade. Para tanto, existe a necessidade da oferta de serviços de saúde nos singulares lugares para o atendimento das demandas de cada tempo.

Não seria diferente ao considerar a região da saúde Médio Norte Araguaia, cujas cidades apresentam diversidades epidemiológicas especificas para os seus territórios. Tocantins (2019), descreve, através dos boletins informados pelos municípios, variações locais relacionadas à dinâmica populacional, à economia e à saúde. Considerar essas variações é estratégico para o norteamento do método a ser estabelecido para o alcance de uma acessibilidade eficaz, como propõe (BRASIL, 2011).

Mesmo considerando os fatores positivos dos avanços alcançados pela política Regionalização da Saúde, a formação de fronteira é um aspecto negativo, visto que limita as liberdades do indivíduo (SILVEIRA, 1996). No contexto, na região da saúde Médio Norte Araguaia, observa-se a distribuição desigual dos serviços de saúde que, segundo Tocantins (2019), conduziram a cidade de Araguaína a ser sede e polo regional, local luminoso, onde se concentram os variados serviços de saúde e atrativo para a emigração da população das demais cidades da vizinhança, que passam a morar definitivamente em sua território, ora se sujeitando a condições variadas de sobrevivência, condição mencionada por Leferbvre (2011) ao descrever os fatores que levam à urbanização, marginalização social e implosão das cidades próximas dos grandes polos em desenvolvimento.

Considerando os desafios para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, a estruturação e a distribuição espacial desigual dos serviços de saúde na Região Médio Norte Araguaia, descrito por Tocantins (2019), dificultou o estabelecimento de estratégias, que vai além dos desafios vivenciados pela gestão, ao citar que a população das demais cidades, ora distantes da cidade polo, foram mais impactadas pela escassez dos serviços de saúde de média complexidade nas localidades onde vivem. O que gerou a mobilização de esforços para conduzi-las à cidade de Araguaína, aumentando o processo migratório, cuja a razão foi o acesso à saúde (TOCANTINS, 2021)

A migração, no contexto da saúde, é verificada pela iniciativa individual de buscá-la onde é ofertada, mesmo em locais distantes e assinala que a formação de territórios é ineficaz para a acessibilidade, tanto quando, inadequado, visto que suprime o direito de livre acesso da população de tê-los no território onde vive, onde sua rotina e vivência

acontece, pois os interesses hegemônicos regulam essa ação nos lugares, promovendo a matematização do espaço e da vida social, alienando-os (SANTOS 1996).

4. Considerações finais

A contextualização das teorias de justiça social e os desafios para suas implementações justificam a relevância de serem discutidas no tocante do aprimoramento das políticas públicas de acolhimento da população condicionada por fatores que aumentam os riscos sociais, aqui entendidos como vulnerabilidades. Os aspectos sócio - espaciais, a territorialidade, a liberdade estão vinculadas ao senso de justiça.

Observou-se que a distribuição espacial dos serviços de saúde na Região Médio Norte Araguaia não satisfaz ao princípio da equidade, considerando que a população das cidades da mesma região de saúde precisa se deslocar por acentuadas distâncias para terem a acessibilidade na cidade polo, Araguaína. Esse viés não esta em conformidade com os preceitos da equidade, pois no seu sentido, esses serviços deveriam estar distribuídos mais próximos das populações com menor capacidade de acesso, visto que são expostas a condições que comprometem o bem-estar, em detrimento da racionalidade do capital, que entende como viável a implantação da maioria desses serviços na cidade de maior influência econômica.

Essa distribuição desigual dos serviços de saúde representa um desafio para a mobilização de atenção ao acometimento pelo novo coronavírus, uma vez que, a população necessita se deslocar por longas distâncias para ter acesso a serviços de saúde de média e alta complexidade. Enquanto que a população que vive na cidade de Araguaína, tem menos dificuldade para receberem a atenção em tempo oportuno, o que promoveu o fenômeno de migração no advento da pandemia.

5. Referências

BOUSQUAT, Aylene. **“Conceito de espaço na análise de políticas de saúde”.** Lua Nova, nº52. São Paulo: CEDEC, 2001.PP. 71-92.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Declaração de Alma-Ata**. In: _____. *As cartas da promoção da saúde*. Brasília, DF, 2002. Série B: Textos Básicos em Saúde. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_promocao.pdf>. Acesso em :10 set. 2014.

_____. **Conselho Nacional de Secretário de Saúde. Sistema Único de Saúde**. Brasília: CONASS, 2011. PIOLA, S.F. **Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS).** Brasília: CEPAL, 2009. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

BRITO, SPB, et al. **Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI**. Revisão narrativa da pandemia da COVID-19. Vigil. sanit. debate 2020.

_____.**Conselho Nacional De Secretarias Municipais De Saúde,** CONASEMS **Regionalização da saúde** posicionamentos e orientações. Brasília 2019.

FORTES, P. A. C. **Refletindo sobre valores éticos da saúde global**. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 24, p. 152-161, 2015.

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** São Paulo: Paz e Terra, 3ª ed., 2000.

GARRAFA, V.; OSELKA, G.; DINIZ, D. **Saúde pública, bioética e equidade**. *Revista de Bioética*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-6, 2009. Disponível em: <http://revistabioetica.cfm.org.br/index.php/revista_bioetica/article/view/361/462>. Acesso em: 4 jun. 2014.

HOGAN, Daniel e MARANDOLA JR., Eduardo. Para uma Concepção Interdisciplinar da Vulnerabilidade. In: CUNHA, José Marcos (Org.). **Novas Metrópoles Brasileiras**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - NEPO/Unicamp, 2006. p. 23-50.
LEFEBVRE, H. **O Direito a Cidade**. 5ª ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Centauro, 2011.

(Industrialização e Urbanização; e A Filosofia e a Cidade, p. 11 a 33.

KOLM, S. C. **Teorias modernas da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NUNES, André. **As teorias de justiça e a equidade no Sistema Único de Saúde no Brasil**, planejamento e políticas públicas | ppp | n. 37 | jul./dez. 2011.

PIOLA, S. F. *Saúde no Brasil*: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: CEPAL, 2009. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANTOS, M. **O Retorno do Território**. In: SANTOS, M. et al. (org.). Território:

globalização e fragmentação. São Paulo, SP: Hucitec, 1994, p. 15-20.

SANTOS, Milton. **Pobreza Urbana**. Recife; São Paulo: Hucitec/UFPE/CNPU, 1978.

SANTOS, Milton. **Metrópole cooperativa e fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, 1978 (EDUSP, 2002).

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 1996.
SANTOS, Milton. **Por uma globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro/ São Paulo: Record, 2000. (3ª ed.).
SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro e São Paulo: Record, 2001.
SEN, A. **Inequality Reexamined**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

SEN, Amartya **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada** / Amartya Sen; tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes – Rio de Janeiro: Record, 2001.

ARAGUAÍNA. **Plano Municipal de Saúde,**. **2018 a 2021,** Secretária Municipal De Saúde, SEMUS, Araguaína 2019.

TOCANTINS, **Plano Estadual de Saúde,** SESAU, 2016-2019. Palmas 2019.

TOCANTINS, **Plano Estadual de Saúde** – SESAU . Palmas 2021.

TOCANTINS, **Regionalização da Saúde Tocantins** - História e Mapas. Acesso em 09 de Junho de 2020. Disponível no endereço eletrônico: saude.to.gov.br

SILVEIRA, M.L. (org). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994. (2ª ed.: 1996).

SILVA, J. B. da; BARROS M. B. A. **Epidemiologia e desigualdade: notas sobre a teoria e a história.** *Revista Panamericana de Salud Publica*, Washington, DC, v. 12, n. 6, p. 375, 2002.

VIGNOLLI, Jorge. **Vulnerabilidade Sociodemográfica**: Antigos e novos riscos para a América. In: CUNHA, José Marcos (Org.). **Novas Metrópoles Brasileiras**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - NEPO/Unicamp, 2006. p. 95-144.

BREVE ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL DO BRASIL E DA ARGENTINA

Andressa Corrêa Bernardon[1]
Isabel Graciele Padoin[2]
Larissa Ramalho Pereira[3]

1. Introdução

Este artigo encontra-se divido em seções, sendo que primariamente se traz de forma concisa alguns pontos nodais da história da loucura na sociedade, onde por séculos os portadores de doenças mentais foram considerados alienados, sendo avaliados como indivíduos que não pertenciam ao meio social, na medida em que viviam em uma realidade que não era a mesma outorgada pelo sistema dominante. Dessa forma, eram tidos como seres sem capacidade de compreender ou exercer seus direitos, ou seja, completamente tutelados pelo Estado.

Viviam em péssimas condições, já que as casas asilares, internatos ou manicômios estavam sempre superlotados, abarrotados de condições degradantes de higiene e alimentação. Nesses locais sofriam agressões de todos os tipos e maus-tratos, eram tratados como "bichos", sendo proibidos de ter contato com seus familiares e com o meio social.

Tal situação não se refere a um continente ou a um país em especial, sendo sustentada em vários lugares do mundo como a própria Argentina e o Brasil. Para tanto, de forma a esclarecer com maior riqueza de detalhes as conjunturas da política de saúde mental nesses dois países, foram escritas seções, de maneira a traçar aspectos históricos e suscitar pontos convergentes e divergentes anversos a saúde mental, especialmente, a partir do momento em que ambos tornaram-se signatários da Declaração de Caracas.

[1] Doutora em Serviço Social – PUC/RS (andressa.bernardon@gmail.com);
[2] Aluna do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria (doutorado), Professora de sociologia do Instituto Federal Farroupilha – Campus Jaguari (isabelpadoin@yahoo.com.br);
[3] Doutora em Serviço Social PUC/RS. Professora do Curso de Serviço Social da UFSM (larissa.ramalho.pereira@gmail.com).

2. Um breve panorama sobre a história da saúde mental no mundo

Pode-se dizer que o século XVII foi um período clássico onde houve a separação dos indivíduos em produtivos e improdutivos. Os indivíduos que não ocupavam funções produtivas na sociedade eram categorizados de "louco", sendo-lhes dispensado um tratamento de cunho moralista, praticamente isento de perspectivas científicas e medicamentosas.

Assim, todos os sofredores psíquicos eram separados e retirados do convívio social, familiar e comunitário e colocados nos manicômios, onde eram submetidos a castigos, privações, presos a grilhões de ferro, sem tomar sol nos moldes mais severos e desumanos. Ficavam, portanto, isolados por trás de muros, paredes e celas frias (FOUCAULT, 2010).

Historicamente os 'loucos', só eram castigados quando violentos ou demasiadamente inconvenientes. Como ficavam isolados por vários anos nos manicômios, acabavam perdendo sua identidade, sendo desrespeitados, separados e excluídos. Vale destacar que não eram só os ditos "loucos" que eram banidos do convívio social, dado que todas as pessoas que eram consideradas improdutivas, como os mendigos, por exemplo, também deveriam ser retirados da sociedade, de modo que não prejudicassem a ordem moral societária (AMARANTE, 1998).

Destaca-se que a construção de grandes instituições para abrigar essa gama de pessoas esteve primeiramente associada, ao surgimento da lepra, que devido as Cruzadas[4], se espalhava rapidamente entre a população (FOUCAULT, 2010). Os leprosos deveriam ser afastados do convívio com as demais pessoas, por isso, necessitavam permanecer até a morte "guardados" nos leprosários.

Com o fim dessa doença, muitos dos leprosários foram transformados em casas de correção, também chamados de internatos, onde os insanos eram submetidos a péssimas condições de vida, uma vez que eram mantidos em locais sujos, frios, lotados e sem comida. Independentemente da idade e do sexo eram todos jogados no mesmo ambiente, sendo impossibilitados de decidir ou julgar qualquer coisa. Portanto, eram vistos como irracionais e não cidadãos. Portanto,

[4] Expedições militares realizada, entre os séculos XI e XIII, pela Igreja Católica, a fim de retomar as terras consideradas sagradas pela cristandade, que estavam sob a posse dos mulçumanos (FONTE, 2016).

A institucionalização da doença e do "doente mental" é o termo empregado para sintetizar o processo de reificação da pessoa asilada, em virtude "do aniquilamento de sua individualidade, causado pelo vazio emocional" decorrente não apenas do estado mórbido, mas, também, pela qualidade das relações sociais estabelecidas com o internado, marcadas por sua condição de tutelado. Essa situação constitui um duplo martírio, visto que o internado vivencia uma experiência de sofrimento e, ao mesmo tempo, é sujeitado àqueles que têm o mandato social para administrar sua doença e sua vida (BASAGLIA, 2005, p.24).

2.1 A história da saúde mental no brasil

No Brasil, as causas da loucura, assim como no contexto europeu, eram, muitas vezes, atribuídas às famílias, ou seja, a culpa pelo adoecimento mental, foi por muito tempo atribuída para essa instituição, uma vez que, a partir da educação gerada em seu seio, poderia corromper os indivíduos, o que justificava o desregramento no modo de viver dos então alienados. Dessa forma, o tratamento proposto tinha por base o afastamento do paciente de sua família, isto é, durante as internações psiquiátricas era proibido o contato entre o paciente e seus entes queridos, a fim de não prejudicar a assistência prestada e até mesmo agravar o quadro estabelecido.

Nesse sentido, no Brasil, a saúde mental, por muito tempo, remeteu-se a internações em hospitais psiquiátricos, onde os pacientes eram submetidos a tratamentos nada convencionais, tais como o eletrochoque, a lobotomia, etc. Com tudo isso, acabou gerando-se um grande número de usuários afastados por longos anos do convívio sócio familiar (BISNETO, 2007).

No período colonial na sociedade brasileira os loucos eram tratados de acordo com suas posses, sendo que os mais abastados e menos agressivos permaneciam em casa ou eram enviados para tratamento na Europa, os pobres vagavam pela cidade, os violentos eram recolhidos em cadeias. No início do século XIX existia a Santa Casa da Corte e outros hospitais de caridade, os quais precederam a criação de hospícios (ODA; DALGALARRONDO, 2004).

Como já salientado, anteriormente, nos hospitais não eram permitidas visitas dos familiares, os quais se desresponsabilizavam com esse sujeito, esquecendo-o. O resultado desse processo de internação permanente, fez com que os indivíduos internados ficassem

residindo nessa instituição até o fim de suas vidas, perdendo por completa a referência social e familiar.

Esse quadro tende a modificar-se somente por volta de 1979, através da Reforma Psiquiátrica, onde passa a ser estimulada a participação da família frente ao cuidado prestado ao portador de sofrimento psíquico, propondo novas reformulações no modelo assistencial. É importante destacar que ao final dos anos 70, aconteceu uma crise nos moldes de cuidados voltados para a internação em hospitais psiquiátricos, onde acontece uma eclosão dos movimentos sociais pelos direitos dos sofredores psíquicos (VASCONCELOS, 2008).

Nesse sentido, surge o movimento anti-psiquiátrico, contrapondo-se as formas brutais de tratamento dispensados às pessoas em sofrimento psíquico, objetivando anular os obstáculos existentes entre assistentes e assistidos. Logo, sua primazia encontra-se pautada na ideia de abolir a clausura e a coerção, até então proeminentes, tendo como foco discussões em grupos, o trabalho interdisciplinar e a participação dos familiares no cuidado aos portadores de sofrimento psíquico.

Assim, passam a ser exigidos a criação de serviços públicos substitutivos aos manicômios e hospitais psiquiátricos, visando o incremento de uma rede de trabalho na comunidade, composta por equipes multidisciplinares e interdisciplinares, capazes de responder às demandas dos pacientes e de seus familiares (AMARANTE, 1995). Cabe destacar que tais exigências encontravam-se intrinsecamente ligadas ao processo denominado de Reforma Sanitária.

> No final da década de 1970, ganha destaque, na relação Estado – Sociedade, o movimento pela democratização da saúde, que, envolvendo intelectuais/profissionais de saúde, movimentos sociais e estudantes criou condições para a construção do projeto da Reforma Sanitária brasileira. Este movimento teve como princípio uma crítica à concepção de saúde restrita a dimensão biológica e individual, bem como a afirmação da relação entre organização social, organização dos serviços de saúde e prática médica, tendo como fundamento a determinação social da doença para se pensar o processo de trabalho em saúde (VASCONCELOS, 2009, p. 76).

Portanto, o Movimento Sanitário propôs uma efetiva mudança nos moldes de atenção e gestão em saúde, apregoando ações e serviços prestados à comunidade de maneira descentralizada e aberta, com atenção primária em saúde. Dessa forma, buscou através da luta denunciar a violência nos manicômios e a privatização da loucura como um mercado lucrativo, pois as clínicas e hospitais privados recebiam do Estado pela

compra de leitos para internação dos sofredores psíquicos (LUCHMANN & RODRIGUES, 2007).

Frente a isso, na década de 1980, período em que o Brasil passava por um processo de abertura democrática, que esse Movimento toma maior proporção, dado que envolve diferentes segmentos da sociedade civil (profissionais da saúde, universidades, sindicatos, usuários, familiares, etc.) que lutam pela criação de um sistema de saúde público universal. Nesse sentido, começam a surgir os discursos de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS).

No final dos anos 80, ocorre o grande marco conceitual para a compreensão do sistema de saúde no Brasil, dado que é realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, onde pela primeira vez na história do Brasil, a sociedade civil organizada pode participar do processo de construção de um novo ideário para a saúde, tendo este um cunho de mobilização nacional pela redemocratização com a valorização da determinação social da doença, como princípios fundamentadores para a criação do Sistema Único de Saúde, vinculado a Política Pública de Saúde que efetivou-se normativamente através da Constituição Cidadã de 1988 (VASCONSELOS, 2009).

No texto constitucional, a Saúde passou a integrar o Sistema da Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Assistência Social. As políticas de saúde iniciam um processo de descentralização dos serviços em saúde, bem como institui-se o Sistema Único de Saúde (SUS), como um sistema de atenção e cuidados, com base no direito universal à saúde e na integralidade das ações, assim como o atendimento integral, abrangendo a vigilância e promoção da saúde e recuperação de agravos.

A partir de 1991, ocorre a efetivação de serviços de atenção psicossocial no Brasil. Neste prisma, surge através de portarias oficiais a implantação dos CAPS, como serviços do sistema público de saúde do Brasil. Para tanto, agora, o tratamento para pessoas com sofrimento psíquico, deve ocorrer, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental, nos moldes do hospital-dia, a partir dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Observa-se que este serviço, passa a ser proporcionado pelo setor público, sendo criado um arsenal de legislações, portarias, decretos etc, de modo a regulamentá-lo, em todo o território brasileiro. Fica claro, assim, que os CAPS são criados para ampliar o atendimento ao usuário em modalidades abertas, com o máximo de qualidade e o mínimo de internação.

Portanto, o incentivo está em pensar a saúde mental, tendo como pilar a Atenção Básica em Saúde, isto é, atrelada aos Núcleos de Atenção de Saúde da Família (NASF). Esses são aparelhos estratégicos da política de atenção básica, e tem articulação direta com os CAPS, prescrita no Programa de Saúde Mental para o atendimento em rede dos cidadãos com transtornos mentais.

Salienta-se que o referenciamento do usuário a partir da Atenção Básica em Saúde é uma articulação crucial, já que utiliza-se do processo de matriciamento, ou seja, o assessoramento periódico por parte das equipes de CAPS às equipes de saúde da família, sobre o processo de encaminhamento dos Projetos Terapêuticos necessários para a atenção dos pacientes referidos ao NASF.

Neste contexto, fica estabelecido vertentes efetivas de deshospitalização, onde a internação psiquiátrica passa a ser feita somente quando os recursos extra hospitalares não se mostrassem suficientes, tendo duração mínima e, ainda assim, sempre mantendo em vista o posterior retorno do paciente ao seu meio social. Assim sendo, é perceptível a intenção de proteger o portador de transtorno mental contra internações arbitrárias, possibilitando a este, sempre que possível, a interferência em seu tratamento, proporcionando-lhe um tratamento menos coercitivo e mais humanizado.

3. A saúde mental na Argentina – aproximações e distanciamentos com a sociedade brasileira

A história da saúde mental da Argentina não se diferencia substancialmente da história da saúde mental do Brasil e do mundo, já descrita anteriormente, onde a prática de asilamento dos "loucos", associa-se diretamente a demanda das elites em manter confinada as pessoas que não se enquadravam nos padrões morais e de manutenção da ordem societária. Por conseguinte, segundo MARAZINA (2011)

> O saber é uma das formas de reprodução de uma visão de mundo que precisa legitimar-se a partir de conceitos "científicos". A história das ideias é a história das instituições que sustentam e legitimam as formas em que o poder sobrevive. (...) Se a história das ideias é a história das instituições que as sustentam, não podemos ignorar que muitas dessas importações têm como finalidade a imposição de modos de viver e pensar dos centros produtores dessas ideias, geralmente, as sedes do poder mundial (p.17).

De maneira geral, a Argentina e o Brasil, apresentam algum tipo de questionamento do modelo de saúde mental, até então preconizado, a partir da

Declaração de Caracas de 14 de novembro de 1990, fruto da Conferência Regional para a Reestruturação da Assistência Psiquiátrica na América Latina. Essa foi assinada por ambos os países, que adotaram, assim, o compromisso de reestruturação dos seus sistemas de saúde mental, de acordo as recomendações emitidas, que defendem a organização em redes como um dos pontos centrais para a atenção básica em saúde mental.

Encontramos sua origem não casualmente no ano da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, quando a jovem Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a promover um novo conceito de saúde, mais abrangente que o da saúde biológica. Já não se tratava da ausência de doença ou invalidez, mas de um estado de bem-estar completo, físico, mental e social. Como uma consequência imediata desta nova definição, vê-se a substituição do conceito de higiene mental pelo de saúde mental, o que implicou numa mudança substancial de concepção.

Salienta-se que as considerações sobre doença, passam a ser vislumbradas, nesse momento, por outro ângulo, onde saúde é um estado desejável de bem-estar mental, implicando também nos cuidados e instituições dedicadas a promovê-los. Dessa forma, os cuidados em saúde mental, que implicam também a assistência e prevenção deixam de ser de domínio único da medicina, abarcando abordagens de caráter interdisciplinar, intersetorial e interinstitucional (MARAZINA, 2011).

Quando se fala sobre o sistema de saúde da Argentina é imprescindível esclarecer que esse pais

> (...) adotou a forma federal de governo. Essa modalidade implica que a Constituição Nacional, os tratados internacionais ratificados por governo federal e as leis nacionais têm maior hierarquia que as leis provinciais. Apesar disso, os governos provinciais mantêm todos os poderes que a constituição não atribui ao governo federal, fator que implica um grau importante de autonomia para traçar políticas públicas, que assumem em cada estado formas diferenciadas dentro da grande margem legal nacional (MARAZINA, 2011, p.45).

Nesse sentido, é preciso pontuar que a política de saúde varia muito de província para província, sendo extremamente fragmentada, dado que é definida por iniciativa de cada governo provincial, sem alcançar redes legais de alcance nacional. Deve-se destacar também, que o sistema de saúde argentino é composto por uma rede de hospitais e centros de saúde públicos, bem como por um sistema de saúde vinculado a seguros sociais para profissionais, que prevê a contribuição do governo, dos empregados e dos empregadores e, por último, um setor privado com fins lucrativos que tem como foco a prestação de serviços para as classes média e alta.

No que se refere a saúde mental o único movimento mais abrangente que teve a adesão de algumas províncias foi a Lei 25421, que prevê a atenção primária em saúde mental. De acordo com o Dr. Abel Langer:

> A Argentina tem um sistema demasiadamente federativo em relação às políticas públicas. Cada província, no caso da saúde, pode dispor livremente em relação ao sistema hospitalar. Também pode ser feito isso em nível municipal, nacional, e igualmente o subsistema privado. Assim, as leis nacionais não são de cumprimento obrigatório, salvo nos territórios nacionais, que são Tierra Del Fuego e Buenos Aires (...) As leis provinciais não repetem a lei nacional. Cada província faz o seu, de forma separada (LANGER, apud MARAZINA, 2011, p.80).

Portanto, observa-se que existe uma fragmentação muito grande também no sistema de saúde mental da Argentina, dado que algumas províncias advogam pela desinstitucionalização progressiva e transposição da atenção para centros de saúde mental territoriais, sendo que por outro lado existem leis que colocam o hospital psiquiátrico como um dos organizadores da política de saúde mental (MARAZINA, 2011).

Tudo isso ocasiona déficits na gestão do sistema de saúde mental, haja vista, como já salientado, a fragmentação da rede de serviços atrelada à desatualização e/ou escasso ajuste à normatização de serviços e prestações, bem como a falta de integração e coerência na organização dos serviços. De acordo com Marazina (2011) merecem especial atenção a ausência de análise de eficácia de tratamentos e os graves déficits de articulação de ações intersetoriais com outras áreas, tais como o judiciário e desenvolvimento social.

Diante desse cenário, entende-se que as políticas públicas argentinas são provenientes da posição de cada província no contexto nacional, tendo pouco ou quase nenhum apoio do governo central para realizar políticas nacionais de saúde no território. Cabe ressaltar que quando esses apoios existem, possuem, comumente, caráter mais pontual, efetivando-se muito mais em termos de clínica básica, imunizações, epidemia.

Dessa forma, a questão da política de saúde mental ocupa espaços muito divergentes, dado que pauta-se na postura dos ministérios de saúde de cada província. Assim, as iniciativas para a formação e articulação de redes, que contemplem uma política de saúde mental que abranja as demandas territoriais, são bastante parciais e delimitadas.

Um aspecto bastante positivo, que precisa ser mencionado nesse trabalho, no que se refere a política de saúde mental Argentina, é que no final do ano de 2010 o Senado Argentino aprovou a nova lei de saúde mental do país, que objetiva estabelecer um novo

modelo de atenção integral aos pacientes com transtorno mental, possibilitando-lhes mais autonomia. Esse novo modelo também inclui o tratamento de pessoas que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas.

Nesse ínterim, igualmente, a partir dessa lei foram vetadas a criação de novos hospitais psiquiátricos no país e a orientação para que os manicômios existentes se adaptem à nova legislação. Salienta-se, que assim como no Brasil, essas novas regulamentações são fruto da mobilização da sociedade civil organizada, que passou a lutar ativamente pelos direitos humanos dos familiares e usuários dos serviços de saúde mental.

Sendo assim, comparando o contexto da sociedade argentina com o histórico de lutas da sociedade brasileira, verifica-se que em ambas a sociedade civil se organizou para exigir reformas e reestruturações na política de saúde mental, que por muito tempo foi absurdamente perversa, cruel e estigmatizante. Todavia, como demonstram os dados (UFBA, 2016) esse processo de questionamento passou a surgir na Argentina, bem mais tarde do que no Brasil, pois aqui a lei de saúde mental (10.216/01) foi instituída em 2001, enquanto na Argentina a nova Lei de Saúde Mental só é aprovada no final do ano de 2010.

4. Considerações finais

A partir da leitura de diferentes obras sobre a política de saúde mental pode-se constatar que por muitos séculos não se tinha um definição clara de que a loucura tratava-se de um sofrimento psíquico. Para tanto, a sociedade é quem julgava os que seriam loucos ou não, ou melhor o aptos e o inaptos, de acordo com as regras de manutenção da ordem social vigente.

Os então considerados inúteis à sociedade de produção vigente, eram maciçamente separados do convívio social, trancafiados e isolados, por serem considerados seres improdutivos, inaptos ou perigosos. Tal separação fez com que ocorresse uma profunda “limpeza” nas cidades, com o propósito de preservar as elites e suas formas de dominação social e econômica.

Destaca-se assim, que essas pessoas foram, até pouco tempo, tratadas de forma indigna e violenta, tendo seus direitos constantemente violados de diferentes formas, jogadas em instituições totais por um grande período da vida ou por toda a vida. As instituições asilares ou manicomiais tornam-se comum no mundo todo, não sendo diferente na sociedade brasileira e na Argentina, que por um longo tempo histórico,

dispenderam para as pessoas com sofrimento psíquico a mesmo forma de tratamento degradante e humilhante.

Cabe elucidar que as contestações frente a esses tratamentos desumanos, destinados ao ditos "loucos", só começam a ser discutidas como danosas, há poucas décadas. No caso da sociedade brasileira, isso se corporifica a partir da Reforma Sanitária, que traz no seu âmago o descontentamento com manicômios e suas forma de tratar os usuários. Não obstante na Argentina, os debates sobre esse assunto são elucubrados por alguns movimentos sociais vinculados às associações de usuários e familiares, que lutaram ativamente pela reforma do sistema de saúde mental. Esses grupos se articulam com associações de profissionais e também com os próprios profissionais que trabalhavam nos locais de internação.

É preciso esclarecer, no entanto, que na Argentina não consegue-se constatar a existência de uma rede mais institucionalizada, como no caso do Brasil, que pressionou e conquistou a criação do Sistema Único de Saúde. Tal acontecimento, talvez esteja ligado, ao fato de que na Argentina cada província estabelece as normatizações e regulamentações referentes à saúde mental e a política de saúde como um todo, já no Brasil os estados estão todos submetidos a uma legislação federal, o que possibilita uma maior singularidade nos avanços do campo da saúde mental.

5. Referências

AMARANTE, P. **Forças e Diversidade: as transformações na saúde e na loucura**. In CASTELO BRANCO, G.; BAÊTA NEVES, L.F. (orgs.) Michel Foucault – da arqueologia do saber à estética da existência. Rio de Janeiro: NAU, 1998.

AMARANTE, P. (Coord.). **Loucos pela Vida**: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. 2.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

BISNETO, J. A.. **Saúde Mental e Serviço Social: uma análise institucional da prática**. São Paulo: Cortez, 2007.

BASAGLIA F. A destruição do hospital psiquiátrico como lugar de institucionalização IN: AMARANTE P. (org) **Escritos selecionados em Saúde mental e reforma psiquiátrica.** Rio de Janeiro: Gramond, 2005.

CETAD- Observatório Baiano sobre Substâncias Psicoativas- UFBA. **Argentina aprova nova lei de Saúde Mental.** Disponível em: http://twiki.ufba.br/twiki/bin/view/CetadObserva/Noticia20101129_1. Acessado em: 28 de maio de 2016.

FOUCAULT, M.. **História da loucura na Idade Clássica**. 9 ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; RODRIGUES, Jefferson. **O movimento antimanicomial no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 12, n. 2, p. 399-407, Apr. 2007 . Available from <http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000200016&lng=en&nrm=iso>. access on 20 May 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000200016.

MARAZINA, Isabel Victoria. **A saúde mental pública na América Latina. Estudo comparativo dos sistemas de saúde mental de Argentina e Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Saúde Materno Infantil) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-19032012-095057/>. Acesso em: 2016-05-20.

ODA, Ana Maria Galdini Raimundo; DALGALARRONDO, Paulo. O início da assistência aos alienados no Brasil ou importância e necessidade de estudar a história da psiquiatria . IN**: Revista Latinoamericana de psicopatologia.** ano VII, n. 1, mar/ 2004, *p.* 128-141. Disponível em: http://www.redalyc.org/pdf/2330/233017778012.pdf . Acesso em 5 de maio de 2016.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Saúde Mental e Serviço Mental:** o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. São Paulo: Cortez, 2008.

VASCONCELOS, Ana Maria de. **A prática do serviço social:** cotidiano, formação e alternativas na área da saúde. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL NO BRASIL: VELHOS DESAFIOS E NOVAS DEMANDAS

Bárbara Domingues Nunes [1]
Maria Isabel Barros Bellini [2]

1. Introdução

O trabalho aborda a Política de Saúde Mental no Brasil e inicia sua discussão a partir da lei orgânica da saúde, posteriormente contextualiza a Rede de Atenção Psicossocial/ RAPS a partir dos preceitos da Reforma Psiquiátrica. Na sequência faz uma contextualização das transformações societárias nos diferentes governos chegando ao momento atual do então governo Bolsonaro problematizando no decorrer do artigo o velho conservadorismo, seus espúrios e as novas demandas e retrocessos na Política de Saúde Mental.

Afirma-se que, as políticas públicas para alcançarem algum êxito em seus objetivos precisam de governanças que invistam em seu financiamento considerando os interesses da população e não os interesses do setor privado. É necessário ter previsto no fundo público[3] valores destinados especificamente para ações das políticas públicas. O escopo de uma política pública deve ter previsto metas, objetivos, programas e ações e capacidade de implementar, monitorar e avaliar a eficiência/eficácia, impacto, equidade e sustentabilidade dos programas e ações preconizados. Nessa perspectiva poderá implementar rede de serviços com infraestrutura adequada, a qual deverá contar com: a vontade política de governantes, a participação do controle social, a capacitação e compromisso dos profissionais e ainda, articulação com as diversas políticas públicas intersetoriais buscando garantir o atendimento humanizado, especialmente nesse momento político de retrocessos e sucateamento das políticas agudizadas pelos últimos governos.

[1]Assistente Social. Mestranda do curso de Pós-graduação em Serviço Social/Escola de Humanidades pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista CAPES. Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação de São Lourenço do Sul. E-mail: nunesbarbara1@gmail.com.
[2] Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Trabalho, Saúde e Intersetorialidade do Programa de Pós-graduação em Serviço Social/PPGSS/ Escola de Humanidades PUCRS. Secretaria Estadual de Saúde/SES/Porto Alegre/ Brasil. E-mail: maria.bellini@pucrs.br.
[3]A capacidade do Estado para mobilização de recursos como tributos e investir em políticas públicas sejam econômicas e sociais de forma a manter ou modificar a realidade socioeconômica do país.

Para a elaboração deste trabalho desenvolveu-se pesquisa bibliográfica, tendo como principais fontes artigos, livros, teses e dissertações que abordam as categorias deste estudo, além da análise de notícias atinentes. Pesquisa bibliográfica foi realizada no período de 2021 e o material analisado se refere ao período de 2016 a 2021.As análises e interpretações amparam-se no método do materialismo histórico-dialético como instrumento de reflexão teórico-prática.

2. Sistema Único de Saúde e Política de Saúde Mental: Caminhos do desmonte

Afirma-se que as transformações do atual governo federal que repercutem na Política de Saúde Mental na contramão dos preceitos da Reforma Psiquiátrica e do cuidado em liberdade. O Sistema Único de Saúde (SUS) regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde, lei nº 8080/90 e da lei nº 8.142/90 se ampara no conceito de saúde de forma ampliada e inclui em suas prioridades o cuidado à saúde mental. A atenção em saúde mental é realizada, através dos distintos serviços que compõem a RAPS[4]: atenção básica, atenção psicossocial estratégica, atenção de urgência e emergência, atenção hospitalar, atenção residencial de caráter transitório, estratégias de desinstitucionalização e de reabilitação psicossocial. Dispositivos que podem atuar efetivamente no cuidado à saúde mental, sendo a atenção especializada em saúde mental disponibilizada nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)[5].

A Organização Mundial da Saúde-OMS define saúde mental como "*um estado de bem-estar no qual um indivíduo percebe suas próprias habilidades, pode lidar com os estresses cotidianos, pode trabalhar produtivamente e é capaz de contribuir para sua comunida*de" (OMS, 1946, s/p). Os conceitos de saúde e saúde mental podem ser abordados a partir de dois paradigmas: o biomédico e o da produção social de saúde. O paradigma biomédico tem na "loucura" o objeto de estudo da especialidade psiquiátrica e concentra seus esforços na doença e suas manifestações. O paradigma da produção social de saúde privilegia os aspectos do âmbito social, econômico, cultural e ambiental (GAINO et al., 2018) para compreensão dos processos de saúde/doença. O campo da saúde mental é complexo, está em disputa entre os paradigmas, atrai interesses

[4] Portaria nº 336/19/2002 que institui os CAPS disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html.
[5] Portaria nº 336/19/2002 que institui os CAPS disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html.

econômicos, seja pelos altos custos das medicações psiquiátricas, seja pelos altos custos das internações psiquiátricas em instituições privadas o que torna as disputas ainda mais acirradas. Para além de uma definição, as ambiguidades que cercam a saúde/doença mental têm efeitos nefastos que influenciam negativamente na qualidade de vida dos sujeitos.

A política de saúde mental tem sido sucateada pelos últimos governos, com mudanças nos processos de financiamento, nas ações de controle e de internações que perpetuam o modelo contestado pelo movimento da Reforma Psiquiátrica. Destaca-se o investimento nas "comunidades terapêuticas" que foram reinseridas na RAPS (Rede de Atenção Psicossocial) passando a receber financiamento federal, e em contranitência há o esvaziamento de investimentos nos serviços que compõem a rede de saúde mental (MOTA, TEIXEIRA, 2020).

A Política Nacional de Saúde Mental (PNSM), foi promulgada em 2001, através da Lei 10.216, também conhecida como Lei Paulo Delgado. Este acontecimento marcou a grande conquista e, principalmente marcou o início de um novo paradigma na relação da sociedade com a pessoa que sofre de transtorno mental, considerando que envolveu mudanças estruturais na organização dos serviços, no cuidado e atenção em saúde mental. O ponto alto de implementação dessa política ocorreu nos governos Lula I e II (2003-2010), com a alocação de recursos para serviços de natureza extra hospitalar, fechamento significativo de leitos psiquiátricos e regulamentação de portarias objetivando a expansão dos serviços de saúde mental. Tal processo foi fundamental para a reversão do histórico modelo manicomial do país (MOTA, TEIXEIRA, 2020).

No período que compreende os anos de 2003 a 2016 (governo Lula e Dilma) foram realizados importantes avanços na construção da RAPS, reestruturação da assistência psiquiátrica e atenção ao usuário de álcool e outras drogas, levando o país a ser reconhecido internacionalmente em relação ao seu êxito nessa política. A governança[6] dos presidentes mencionados apresentou condições peculiares no que tange a gestão, financiamento e consequentemente expansão dos serviços, tendo em vista o posicionamento ético político dos mesmos relacionado à "loucura" e doença mental (BRASIL, 2011).

[6] Gonçalves ressalta que uma "boa" governança é fundamental para o desenvolvimento que integra desenvolvimento econômico, e igualdade social além dos direitos humanos (GONÇALVES, 2005).

Na gestão Temer (2016-2018), com a retomada do poder pelas forças contrárias ao modelo de atenção psicossocial, foram atacadas consideravelmente as conquistas da reforma Psiquiátrica. Um novo paradigma ou uma "nova política de saúde mental" preconizada na Portaria GM/MS nº 3.588/2017 aprovada sem participação popular pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT) passou a incluir previsões opostas aos preceitos da Reforma Psiquiátrica Brasileira como, por exemplo, o financiamento dos manicômios e desfinanciamento dos serviços de base comunitária. Essas mudanças brutais nos avanços da Reforma Psiquiátrica foram fortalecidas no governo Bolsonaro quando o retrocesso sofrido pela Política Nacional de Saúde Mental se torna mais destrutiva (CRUZ, GONÇALVES, DELGADO, 2020).

Durante a pandemia, o presidente Bolsonaro preparou um revogaço de cerca de cem portarias, editadas entre 1991 e 2014, ameaçando diversos programas e serviços do Sistema Único de Saúde. Desmonte nas políticas públicas de saúde mental que perpetua o retorno aos hospitais psiquiátricos, mais financiamento para "comunidades terapêuticas", principalmente para álcool e drogas, internações de adolescentes junto com adultos. Ações como o "eletrochoque" que além de violar os direitos humanos, reascendem a mercantilização da "loucura" e afasta o cuidado em liberdade (ABEPSS, 2021).

Vale ressaltar que o adoecimento relacionado as condições de vida e subsistência, tais como perda de emprego, trabalho, renda e moradia já se encontrava em curso no cenário brasileiro, tendo em vista a crise econômica que o país atravessa desde 2013, e particularmente pelo desmonte das políticas públicas ocasionado pelos governos neoliberais, processo este com maior destaque para o atual governo, que reascende e perpetua a contrarreforma na Política de Saúde Mental. (MOTA, TEIXEIRA, 2020).

No ano de 2019, o já então presidente declarou como ação prioritária do seu governo ter que "desconstruir muita coisa, desfazer muita coisa para depois recomeçarmos a fazer" (MARIN, 2019, s/p). Uma desconstrução se expressou na Nota técnica nº. 11/2019 assinada pela Coordenação-Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, do Ministério da Saúde propondo mecanismos para a Rede de Atenção Psicossocial e para a Política Nacional sobre Drogas, visando o encarceramento e ênfase na medicalização para as enfermidades mentais (CRUZ, GONÇALVES, DELGADO, 2020). Sobre essa Nota Técnica, em março de 2019 no site "Observatório de Análise Política em Saúde", o pesquisador da Fiocruz e integrante da Associação Brasileira de Saúde Mental (Abrasme) Paulo Amarante, no artigo intitulado "A Ameaça 'Técnica' da Indústria da

Loucura", denuncia a Coordenação Geral de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas/Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde (CGMAD/MS), enfatizando,

> o "caráter antidemocrático" das medidas, impostas num ato em que a palavra não foi aberta e nem mesmo a posição do Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi ouvida; a liberação para internação de crianças e adolescentes; a suspensão da política de redução de danos e a adoção da eletroconvulsoterapia (ECT) como política pública. "As resoluções propostas abrem totalmente as portas para os interesses da 'indústria da loucura', empresas proprietárias de hospitais psiquiátricos e de 'comunidades terapêuticas' — onde se incluem as instituições religiosas —, para a indústria de medicamentos e de equipamentos médicos", denuncia o sanitarista (AMARANTE, 2019, p. 35).

Entre os retrocessos, é pautado o retorno ao financiamento público de Hospitais Psiquiátricos, mais financiamento para as "comunidades terapêuticas", e a disponibilização da eletroconvulsoterapia (ECT), conhecida por "eletrochoque", cujos instrumentos passaram a ser custeados pelo Ministério da Saúde. Tais direcionamentos objetivavam contemplar os interesses e pressões da Associação Brasileira de Psiquiatria e da Associação Médica Brasileira, além das igrejas evangélicas gestoras das "comunidades terapêuticas" espaços responsáveis pelo "tratamento" moral de usuários de drogas e outros problemas considerados "desvios de conduta" (MOTA, TEIXEIRA, 2020).

> Também é importante colocar que o fortalecimento das Comunidades Terapêuticas é mais um movimento importante do governo Bolsonaro no sentido da consolidação do poder político e social de grandes igrejas neopentecostais. Essas Comunidades são, em grande parte, pertencentes a líderes religiosos, que as utilizam não apenas como fonte de captação de recursos públicos da área da saúde, como também meios importantes de captação de novos fiéis e manutenção do poder sobre famílias vulneráveis, que procuram esses locais quando se encontram com um familiar em uso abusivo de drogas e sem acesso à rede pública de saúde mental, cronicamente insuficiente e subfinanciada (LAURITO, ALVES, s/p 2019).

Neste conjunto de deslegitimação das conquistas da reforma Psiquiátrica, está a criação de um novo CAPS AD IV, sobre o qual Pedro Delgado nominou em entrevista concedida em 2019 ao projeto Análise de Políticas de Saúde no Brasil [7] como

[7] Desde 2014 o projeto "Análise de Políticas de Saúde no Brasil (2003-2017)", coordenado pelo professor Jairnilson Paim (ISC/UFBA), estuda com olhar crítico as políticas de saúde implementadas no país. Apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério da Saúde (MS), por meio da Chamada MCTI/CNPq/CT-Saúde/MS/SCTIE/Decit nº 41/2013 – Rede Nacional de Pesquisas sobre Política de Saúde. Disponível em: https://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/boletim/edicao/23/. Acesso em: 25 setembro 2021.

"*excentricidade sinistra de internação compulsória e tratamento aos usuários de substâncias psicoativas (SPA) na cena de uso*" (OAPS, 2019, p 03). O que deslegitima a redução de danos reconhecida internacionalmente, em detrimento da abstinência e tratamento forçado.

Conforme 3º relatório quadrimestral de prestação de contas do Ministério da Saúde, no ano de 2019, os processos de desinstitucionalização e cuidado em saúde mental apresentaram o menor índice histórico desde o ano de 2003, sendo implantados 75 unidades CAPS, e concessão do benefício do Programa de Volta para Casa a 62 beneficiários. Com destaque para o menor número de CAPS implantados, pois no governo Temer foram 95 unidades, e concedidos 206 benefícios relacionados ao Programa de Volta pra Casa (BRASIL, 2019).

Portanto, as discussões apresentadas neste item denunciam o retorno de interesses na contramão do cuidado em liberdade, que são reforçados por um contexto de violação de direitos e intolerância as diferenças, esquecimento da história, negação das conquistas e retorno ao mundo das institucionalizações, isolamento e encarceramento das pessoas com transtornos mentais.

2.1 Espúrios na contramão dos direitos e do cuidado em liberdade

Neste subitem será abordado o conservadorismo e seus velhos espúrios que se apresentam na contramão dos direitos conquistados e do cuidado em liberdade, demonstrando a racionalidade presente nas transformações societárias durante os últimos governos, que consequentemente suscita rebatimentos nas diversas políticas públicas, em especial na Política de Saúde Mental.

A ação mais recente do governo Bolsonaro foi a promulgação da Portaria 1.325/2020, que extinguiu o "Serviço de Avaliação e Acompanhamento de Medidas Terapêuticas Aplicáveis à Pessoa com Transtorno Mental em Conflito com a Lei, no âmbito da Política Nacional de Atenção às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional", com ausência de caráter e embasamento técnico pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Tal serviço oferecia acompanhamento multiprofissional e especializado em saúde aos sujeitos com transtorno mental durante cumprimento de sentenças judiciais. A desestruturação deste atendimento, além de não contar a participação popular, foi regulamentada no dia nacional da Luta Antimanicomial, afrontando aos preceitos da

Reforma Psiquiátrica, além de evidenciar um "golpe na saúde" (FLEURY, 2020; MOTA, TEIXEIRA, 2020).

Conforme monitoramento das políticas no ano de 2017 a partir do eixo "Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no Período 2007 a 2016" em relação aos tópicos sobre financiamento e resultados alcançados o Observatório de Análise Política em Saúde/OAPS[8] informa.

> Na perspectiva do financiamento, o ano de 2017 começou sob impacto das mudanças no modelo de financiamento da proteção social, a partir da Emenda Constitucional n°95/2016, que congela investimentos em áreas como a saúde, retirando do SUS quase R$400 bilhões em 20 anos. Pesquisas sobre o impacto das medidas de austeridade fiscal em países da Europa e prospecções para o Brasil indicam, como consequência da EC 95, um dramático aumento das iniquidades em saúde no país. Soma-se a isso a aprovação da Lei Orçamentária Anual para 2017, com a criação de uma nova fonte de recursos que subtrai verbas das áreas de Educação e Ciência, Tecnologia & Inovação. O orçamento da C&TI é tido como o mais baixo dos últimos 12 anos, o que provoca aumento da dependência tecnológica e ampliação das desigualdades no acesso às tecnologias de saúde (OAPS, 2017, s/p).

Retrocessos que afetam a qualidade dos serviços prestados na Política de Saúde, e em especial na saúde mental. Cujo contexto de medicalização do sofrimento e do caráter centrado na hospitalização afastam aqueles que precisam de atendimento, pois tais sujeitos receiam pelas internações e prescrição desumanizada de medicamentos. Além disto, como afirmou Pedro Delgado em entrevista concedida, no mês de julho de 2019 para o Observatório de Análise Política em Saúde:

> [...] como psiquiatra, deparo-me todos os dias com relatos de sofrimento psíquico diretamente associados à crise econômica e ao desemprego. A crise econômica, com a vivência subjetiva de falta de esperança que dela decorre, agrava as condições dramáticas de uma sociedade desigual e violenta como a nossa. A cultura do ódio e intolerância, estimulada pelos meios de comunicação de massa, torna-se o ambiente humano no qual vivemos hoje, que propicia, como em graves momentos anteriores da história, a captura das instituições, das mentes e da política pelo fascismo (DELGADO, 2019, p. 03).

Keller em sua tese intitulada "A ascensão do conservadorismo e o esgotamento do projeto neodesenvolvimentista: implicações profissionais ao Serviço Social" publicada em 2019, contribui com importantes reflexões sobre o cenário atual fruto de

[8] "O Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS) é o resultado e a expressão de um trabalho que começou em 2013, com a elaboração de um projeto voltado ao aprofundamento das análises políticas e desenvolvimento de análises de políticas públicas na área de saúde, apresentado e aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq),1 em 2014. A execução desse projeto contemplou a conformação de uma rede de pesquisadores vinculados a diversas instituições da área de saúde, responsáveis pela elaboração e execução de projetos de estudos e pesquisas articulados em 11 eixos temáticos, cujos produtos vêm sendo divulgados através da realização de oficinas de trabalho e principalmente através do site do OAPS, lançado oficialmente durante o 11º Congresso da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), em 2015" (TEIXEIRA, 2016, p.09).

uma construção histórica conservadora e patriarcal. A autora menciona que as reivindicações em apoio ao retorno do regime militar como na "greve dos caminhoneiros/locaute empresarial ocorrida em maio de 2018, e de ódio gratuito às mulheres, à comunidade LGBTTTQIA+, bem como aos negros e aos integrantes de movimentos sociais" (KELLER, 2019, p. 118). Demonstram a crescente reascenção do conservadorismo materializado no discurso de ódio as minorias que está impregnado no senso comum da população brasileira.

A sociedade conservadora repudia qualquer ameaça ao seus status quo, aquilo que venha contradizer a ordem estabelecida pela moral e bons costumes. Diante disto, tem-se contraditoriamente uma negativa para acolher os percebidos como "desvios de conduta" e "anormais" na sociedade. Tal racionalidade em favor da normatividade é também discutida por Rubens Casara em seu livro intitulado "Contra a Miséria Neoliberal". Sendo que as ações sobre a sociedade e sobre os indivíduos objetivam adequar os sujeitos e adestrar seus comportamentos, que precisam ser internalizados pelos mesmos enquanto normativas no ideário neoliberal conservador (CASARA, 2021). Essa racionalidade propaga a ordem estabelecida e está interligada ao projeto societário que objetiva manter a opressão através das relações, além da sua organização em divisão de classes, perpetuação da opressão e controle dos corpos.

Em relação ao "doente mental" pode-se fazer uma contextualização e correlação com a obra "Como Funciona o Fascismo" na qual o autor faz referência ao tratamento dispensado as pessoas com deficiência em meados da década de 30:

> Os cidadãos com deficiência foram considerados desprovidos de valor, porque o valor na ideologia nacional-socialista surgiu do valor de suas contribuições para a sociedade através do trabalho. Na ideologia nazista, aqueles que dependiam do Estado para sua sobrevivência não tinham valor algum. Os governos fascistas foram responsáveis por algumas das piores demonstrações de crueldade já vistas na humanidade em relação às populações com deficiência. A Lei para a Prevenção da Progênie com Doenças Hereditárias, promulgada em 1933 pela Alemanha nazista, determinou a esterilização de cidadãos deficientes, sendo seguida pelo programa secreto T4, que realizou gaseamentos de cidadãos alemães com deficiência, e, finalmente, em 1939, os médicos foram ordenados a matá-los (STANLEY, 2018, p. 171).

Portanto, só há "loucura" porque uma normatividade enquadrou o que é aceitável e o que é "loucura" na sociedade. Sendo necessária esta adequação ao modelo imposto, em detrimento da etiqueta enquanto "criminosos e/ou anormais". Neste sentido, as pessoas passam a ser vistas como mercadorias com valores de uso e de troca, como desejáveis e indesejáveis (CASARAS, 2021). Contraditoriamente indesejáveis enquanto

força de trabalho, mas desejáveis ao mercado em decorrência da lucratividade através da medicalização da "loucura" e do sofrimento.

O cuidado da "loucura" foi fetichizado nos últimos governos, pois não se executam os preceitos legais historicamente regulamentados. Além disto, são utilizados subterfúgios para convencer a população em relação a tomada de decisões arbitrárias. Casara diz que o "neoliberalismo com verniz democrático [...] é a resposta para os problemas gerados pelos "velhos" neoliberalismos" (CASARASA, 2021, p. 154). Portanto, o estado cria respostas aos problemas gerados por ele mesmo, respostas estas insuficientes por não estarem no rol de prioridades dos governos, governanças e políticas públicas desenhadas no processo de contrarreforma da Política de Saúde Mental.

Assim como Stanley mencionou que para as pessoas com deficiência restava a morte, Marx pontua que [...] "todo homem morre 24 horas a cada dia" (MARX, 2017, p. 281). Sendo o mesmo comparado a uma máquina, cuja substituição é realizada como uma mercadoria em decorrência da sua utilidade enquanto força de trabalho. Tal reflexão do autor denota o enquadramento dos sujeitos na sociedade, onde todos aqueles que não são úteis, enquanto força de trabalho para o mercado, acabam por serem etiquetados como "indesejáveis" sob a lógica desta normatividade.

3. Considerações finais

Como questões do passado parecem tão atuais? a [...] "política fascista ataca a fragilidade humana que faz com que nosso sofrimento pareça suportável se soubermos que aqueles que menosprezamos estão sofrendo mais" (STANLEY, 2018, p.176). A sociedade normativa, excludente e opressora, de homens concorrentes entre si, tem este receituário racional perpetuado pelos diferentes espaços e governanças. As quais através das diferentes políticas públicas e instituições acabam por reproduzir velhas práticas e deslegitimar a mobilização em prol do cuidado, atenção e proteção dos usuários atendidos na Política de saúde mental. O que restam são velhos desafios e novas demandas no bojo de retrocessos na política de saúde mental, especialmente, no contexto pandêmico.

Nessas reflexões finais pretende-se instigar a continuidade da discussão, problematização e contribuições para a Política de Saúde Mental, sabendo que a realidade é permeada por diferentes atores, forças institucionais e governamentais no bojo das lutas pelo cuidado em liberdade na contramão do processo de desmonte da Política de Saúde Mental.

O direito a saúde é destacado neste estudo a partir do Sistema Único de Saúde, posteriormente destaca-se a Política de Saúde Mental amparada nos preceitos da Reforma Psiquiátrica. Tais preceitos encontram-se ameaçados diante dos sucessivos e brutais golpes contra a saúde pública, em especial a Política de Saúde Mental. Cujas conquistas estão sendo deslegitimadas em benefício de interesses privados.

Políticas alinhadas com o desmonte em curso e seus sucessivos golpes nas políticas públicas, cujo impacto mais significativo ocorre na Política de Saúde Mental conforme exposto. Neste contexto tem-se velhos desafios e novas demandas, pois a luta pelo que já foi conquistado é necessária e, em consonância, novas estratégias de resistência precisam ser planejadas no enfrentamento aos retrocessos que se acentuam.

A resistência precisa ser reafirmada cotidianamente, através da luta antimanicomial, contra os ditames que ferem os direitos preceituados em defesa do cuidado em liberdade, da qualidade dos serviços prestados e da humanização do cuidado. Como nos diz Amarante "*Vai ser preciso continuar insistindo nas políticas de bases comunitárias, participativas, inclusivas e efetivamente voltadas para as pessoas com sofrimento mental e não para aquelas que as exploram*" (AMARANTE, 2019, p.35).

4. Referências

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Enquanto miséria avança, Governo ataca serviços de saúde mental e deixa população adoecer**. Brasília: 2021. Disponível em: https://www.abepss.org.br/noticias/wwwabepssorgbrdiamundialdasaudemental-489. Acesso em: 23 outubro 2021.

AMARANTE, Paulo. **A Ameaça Técnica da Industria da Loucura**. In: Revista Radis, Rio de Janeiro, nº 198 p. 35, março, 2019. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis198_web.pdf. Acesso em: 21 setembro 2021.

Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no Período 2007 a 2016. **Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS)**. Salvador: 2017. Disponível em: https://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/boletim/edicao/23/. Acesso em: 24 setembro 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde Secretaria Executiva Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Coordenação-Geral de Planejamento. **3º Relatório Quadrimestral de Prestação de Contas (2019)**. Disponível em: http://www.saude.gov.br. Acesso em: 10 setembro de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011**. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 20 setembro 2021.

CASARA, Rubens. **Contra a Miséria Neoliberal: racionalidade, normatividade e imaginário**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021.

CRUZ, Nelson F. O.; Gonçalves, Renata W.; Delgado, Pedro G.G. **Retrocesso da Reforma Psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019**. In: Trabalho, Educação e Saúde, v. 18, n. 3, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/j6rLVysBzMQYyFxZ6hgQqBH/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 15 setembro 2021.

DELGADO, Pedro Gabriel. [entrevista concedida]. **Observatório de Análise Política em Saúde**. Salvador: 2019. Disponível em: https://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/boletim/edicao/23/. Acesso em: 25 setembro 2021.

FLEURY, Sonia. **O golpe na Saúde.** Outras Palavras. [s.l.], 13 junho 2020. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-brasileira/o-golpe-na-saude/.Acesso em: 10 outubro 2021.

GAINO, Loraine Vivian.*et al*. **O conceito de saúde mental para profissionais de saúde: um estudo transversal e qualitativo**.In: Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Drog. (Ed. port.) vol.14 no.2 Ribeirão Preto abr./jun. 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-69762018000200007. Acesso em: 20 setembro 2021.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de Governança.** Anais XIV CONPEDI. Manaus, 2005. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf. Acesso em: 20 agosto 2021.

LAURITO, ISABEL FUCHS, Martins Joyce, Alves Luana. **O desmonte da rede de atenção à Saúde Mental na era Temer-Bolsonaro: as principais conquistas da Reforma Psiquiátrica podem estar ruindo diante dos nossos olhos**. São Paulo, 2019. Revista Movimento disponível em: https://movimentorevista.com.br/2019/02/o-desmonte-da-rede-de-atencao-a-saude-mental-na-era-temer-bolsonaro/. Acesso em: 20 setembro 2021.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política – O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MOTA, Alessivânia. TEIXEIRA, Carmem. **O desmonte da Política Nacional de Saúde Mental em tempos de pandemia**. Observatório de Análise Política em Saúde. Universidade Federal de Brasília. Instituto de Saúde Coletiva. Disponível em

https://www.analisepoliticaemsaude.org/oaps/pensamentos/bdbf2024d57cb707acafb4b32b0d 6b47/3/.Acesso em: 19 setembro 2021.

MARIN, Denise Chrispim. **'Temos de desconstruir muita coisa', diz Bolsonaro a americanos de direita**. Revista Veja [s.l.], 18 março 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/temos-de-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-a-americanos-de-direita/. Acesso em: 21 setembro 2021.

Organização Mundial da Saúde. **Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) – 1946**. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html. Acesso em: 22 setembro 2021.

STANLEY, Jason. **Como Funciona o Fascismo: a política do 'nós' e 'eles'**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2018.

TEIXEIRA, C.F., comp. **Observatório de análise política em saúde: abordagens, objetos e investigações**. Salvador: EDUFBA, 2016, 510 p. Disponível em: https://books.scielo.org/id/hpttj/pdf/teixeira-9788523220211.pdf. Acesso em: 23 setembro 2021.

KELLER, Suéllen B. Alves. **A Ofensiva do Conservadorismo: Serviço Social em Tempos de Crise**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

POLÍTICA SOBRE DROGAS E AS TENSÕES NA REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL

Leonia Capaverde Bulla[1]
Camila Bassôa dos Santos[2]

1. Introdução

É pauta nas agendas governamentais o uso prejudicial de drogas – este, um fenômeno mundial que tem tomando grande esforço para o enfrentamento da questão. A "guerra às drogas" e sua lógica proibicionista constitui-se como a estratégia mais expressiva, inspirando a construção de políticas sobre drogas em diversos países. Nessa perspectiva, as substâncias psicoativas (SPAs) consideradas ilícitas tornaram-se o maior alvo no sentido da repressão, criminalização do consumo, produção e comercialização.

O proibicionismo trouxe impactos expressivos nos âmbitos do fortalecimento do tráfico de drogas e no aumento do encarceramento decorrente atrelado a esta conduta ilícita. Além disso, usuários dessas substâncias foram privados de sua liberdade devido ao uso, quando envolvidos com tráfico, e também quando buscavam tratamento em longo prazo em comunidades e/ou residenciais terapêuticos. Tais instituições de longa permanência atuaram por muito tempo sem a devida fiscalização dos órgãos competentes, afastando as pessoas de seu convívio familiar e de suas comunidades, fragilizando seus vínculos e implicando na precária reinserção social após o "tratamento".

Muitos foram os avanços na legislação que, inspiradas no movimento da Reforma Psiquiátrica e na luta antimanicomial, pautaram a construção da rede de atenção psicossocial, alicerçada nos princípios da intersetorialidade, interdisciplinaridade e na atenção integral à saúde mental, incluindo a estratégia de redução de danos como um dos principais pilares da política. Entretanto, com os cortes orçamentários e privatização do aparato público, observou-se o crescimento da iniciativa privada na área da saúde mental, da mercantilização da saúde e aumento de comunidades terapêuticas clandestinas. A partir das mudanças ocorridas no âmbito político do país, vive-se a ameaça de retrocessos importantes no que tange a área da saúde mental, comprometendo os âmbitos éticos e os direitos humanos dessa população. É nesse sentido que o presente artigo busca discorrer

[1]Universidade Federal do Rio Grande do Sul, leonia.bulla@ufrgs.br
[2] Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, camilabassoa@gmail.com

sobre a construção da rede e os desafios para que sejam mantidos os direitos dessa população frente, ainda, os impactos da COVID-19 trouxeram para o cenário.

2. O Uso Prejudicial de Drogas e a Ameaça Manicomial

No Brasil, em meio à redemocratização do Estado, eclodiram os Movimentos da Reforma Sanitária e Psiquiátrica, os quais redirecionaram os modelos de atenção e gestão nas práticas de saúde. As ações, nesse período, voltaram-se para a promoção da saúde coletiva, equidade na oferta de serviços e protagonismo dos sujeitos trabalhadores e usuários da saúde nos processos de gestão, em direção a superação da lógica asilar centrado no hospital psiquiátrico (MELLO; PAULON, 2015).

A partir das reformulações na área da saúde mental, a intersetorialidade passou a fazer parte fundamental nas políticas de atenção a essa população, prevendo a articulação de saberes e experiências no centro do processo de gerenciamento dos poderes públicos em resposta às demandas da população indo de encontro à fragmentação das políticas sociais (PEREIRA, 2004). Salienta-se que o ataque ao fundo público foi aprofundado nos últimos governos, com medidas neoliberais radicais de natureza conservadora, especialmente por ofensivas que comprometem o caráter protetivo do texto constitucional, por meio da limitação de gastos públicos por duas décadas; a lei que regulamenta a terceirização irrestrita; o desmonte da Consolidação das Leis Trabalhistas, entre outras (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2017).

É esse cenário de desmonte que se encontra a área da saúde mental no âmbito da atenção aos usuários de drogas. Campo atravessado por ideologias, preconceitos e tabus, a compra, venda, consumo, abuso e/ou dependência das drogas emerge em diversos espaços socio-ocupacionais, constituindo-se como desafio cotidiano aos profissionais tanto no âmbito da tensão entre as perspectivas de saúde pública e a política proibicionista, quanto pela criminalização do uso de determinadas substâncias e seus usuários, além da violência perpetrada pelo tráfico de drogas.

O proibicionismo e o antiproibicionismo estão ligados aos setores que correspondem à justiça e segurança pública. O proibicionismo foca principalmente no combate ao tráfico e na criminalização de usuários e traficantes, tendo como “horizonte” uma sociedade sem a presença das drogas. No antiproibicionismo, a principal defesa se dá pela descriminalização e a legalização das drogas, ao reconhecer que seu uso prejudicial deve ser tratado e cuidado pelo setor da saúde, não o considerado como crime

e não devendo envolver reclusão dos sujeitos em ambientes prisionais (TEIXEIRA, 2017).

A política específica para abordar a questão das drogas foi lançada em 2004, sob o nome de Política de Atenção ao Usuário de Álcool e outras Drogas (BRASIL, 2003). Ela traz a lógica intersetorial, tendo em vista o reconhecimento de que o consumo de drogas é transversal a diferentes áreas e requer atenção integral aos usuários e seus familiares. Além disso, a redução de danos aparece como diretriz do cuidado, colocando o usuário como protagonista de seu projeto terapêutico, fato importante, pois essas estratégias passam a integrar o conjunto de tratamentos para essa população.

Em 2006 foi instituído o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, apontando para a prevenção ao uso indevido de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas estabelecendo metas para a repressão à produção de drogas (BRASIL, 2006). Em 2010 foi lançado o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, também com eixos de prevenção, tratamento, reinserção social e enfrentamento ao tráfico (BRASIL, 2010).

A Rede de Atenção Psicossocial foi lançada em 2011, por meio da Portaria n° 3.088, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2011). Assim, foi reorganizada a rede de serviços, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), voltada para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. Importa trazer, nesse contexto, a Lei n° 13.341 (BRASIL, 2016c) que visou a reestruturação da previdência da República e seus ministérios. A reorganização pautada pelo governo de Michel Temer (presidente em exercício naquele ano) tem estado a serviço da mercantilização no contexto de crise do capital, uma vez que tem aprovado medidas que privatizam especialmente as áreas da Saúde, Previdência Social e Educação. Assim, o desmonte tem como alvo principal as políticas de Seguridade Social, somente afirmando a tendência de privatização vigente desde os anos 1990 (MOTA, 2007).

Os serviços constituintes da Rede de Atenção Psicossocial são diversos e passam pela Atenção Básica em Saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família (ESF), Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), Centro de Convivência e Cultura. Para contemplar a atenção psicossocial estratégica, foram criados os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), e, para atenção de caráter transitório, as Unidades de Acolhimento. A atenção hospitalar é voltada para as urgências por meio do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Unidade de Pronto Atendimento (UPA), e por meio de um serviço

hospitalar ou Enfermaria Especializada em Hospital Geral, conforme determinado pela legislação (BRASIL, 2011).

O cenário nacional da rede de atenção psicossocial demonstra o atravessamento da precarização das políticas públicas, o que culmina no fechamento e descontinuidade de muitos serviços. Dessa fora, a defesa da esfera pública das políticas sociais e da proteção social constitui-se como grande desafio a ser enfrentado, contra a mercantilização e privatização dos serviços públicos, em direção à universalização e democratização do acesso aos direitos sociais da população (RAICHELIS, 2013).

Com a pandemia da COVID-19, foram agudizados os processos de sofrimento psíquico e o abuso de substâncias psicoativas. Atrelado a essa realidade, eclodiram novas Comunidades Terapêuticas (CTs), em sua grande maioria, com vínculos religiosos. Há grande preocupação com as formas de vigilância desses serviços no âmbito da política de saúde, pois não é novidade relatórios que apontam diversas violações de direitos humanos ocorridos em espaços que encontram-se "longe dos olhos" da fiscalização do Estado. Dessa forma, é forte o retrocesso para o modelo asilar de "cuidado", no qual usuários de substâncias psicoativas são privados de sua liberdade e convívio comunitário, primando pela abstinência como único meio de tratamento, indo de encontro ao preconizado pela própria Reforma Psiquiátrica.

3. O Usuário de SPAs como Protagonista de seu Tratamento

Observa-se que existe forte conotação moral que dificulta abordagens que incluam maior aproximação dos usuários. Há uma associação equivocada, por parte da sociedade e inclusive de muitos profissionais de saúde, de que o usuário é "fraco", "sem força de vontade", "mau caráter" ou que o uso e a dependência são "problemas sem solução". (ANDRADE; RONZANI, 2017, p. 33). As práticas que perpassam justiça e saúde, como as internações compulsórias, determinadas por juízes, tendo como meta a abstinência total (MARLATT, 1999).

As experiências em saúde coletiva, com estratégias baseadas na política de redução de danos, com os "consultórios na rua" e tratamentos ambulatoriais propõem que o usuário faça seu tratamento próximo de seu ambiente e de suas relações familiares. Esta perspectiva é contrária ao encarceramento, visando à ampliação da rede de saúde e assistência, tendo em vista que a demanda do usuário de drogas difere da demanda de um usuário da saúde comum, ou seja, o serviço dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS)

abertos 24h facilitariam as acolhidas e abordagens a usuários no meio da madrugada, com equipes especializadas para atender a esta demanda.

A Política Nacional sobre Drogas no Brasil não demonstra rompimento completo com o caráter conservador e autoritário do Estado ao lidar com o uso prejudicial de drogas. Foram pautadas alterações no Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), regulando temas como internação compulsória de dependentes, comunidades terapêuticas e a caracterização do porte de droga em menor quantidade. O texto da nova Política facilita a internação involuntária de usuários de drogas e aumenta a pena mínima de encarceramento do sujeito que traficar substâncias ilícitas. (BRASIL, 2019).

O debate sobre a via da internação prolongada para tratar o uso prejudicial de drogas é latente na sociedade. A mídia, ao explorar aspectos degradantes das trajetórias de usuários de drogas, relacionou a degeneração do caráter e do comportamento das pessoas ao uso prejudicial, o que as impediria de exercer sua autonomia frente a decisões a cerca das alternativas de tratamento, autorizando, assim, o Estado, a decidir por seu tratamento e/ou abrigamento compulsórios, medidas estas que são violadoras dos direitos humanos.

O modelo vinculado à internação compulsória como via de tratamento desconsidera todas as determinações históricas e sociais que envolvem o modo como os sujeitos se relacionam com a droga, bem como o contexto sociocultural do uso. Trata-se de um fenômeno complexo, histórico, multideterminado e necessita de respostas das várias políticas sociais, não somente em modelos baseados em isolamento e encarceramento da população usuária.

A internação compulsória aparece, também, como impulsionador de interesses econômicos e políticos do capital, a qual a partir da lógica higienista retira as pessoas das ruas e aumenta a necessidade de vagas em comunidades terapêuticas e hospitais que possuem leitos para internação. Constitui-se, portanto, como violadora de direitos; no entanto, tem sido retratada como “ação humanitária”, na medida em que desconsidera a autonomia do usuário ao impor este modelo de tratamento, o que vai contra o princípio universal do Sistema Único de Saúde, o qual defende a autonomia do usuário em aderir ou não ao tratamento proposto.

Dados do Relatório Mundial sobre Drogas (UNODC, 2021) aponta que entre 2010 e 2019, o número de pessoas que usam drogas aumentou 22%. As projeções atuais sugerem um aumento de 11% no número de pessoas que usam drogas globalmente até

2030 — e um aumento acentuado de 40% na África, devido ao seu rápido crescimento e população jovem. Conforme as últimas estimativas globais, cerca de 5,5% da população entre 15 e 64 anos já usou drogas pelo menos uma vez no ano passado de 2020, enquanto 36,3 milhões de pessoas, ou 13% do número total de pessoas que usam drogas, sofrem de transtornos associados ao uso de drogas.

Estima-se que, globalmente, mais de 11 milhões de pessoas injetam drogas, metade das quais vivem com Hepatite C. Os opioides permanecem sendo os responsáveis pelo maior volume de doenças atribuídas ao uso de drogas. Aliado a esse cenário, observa-se o crescimento do mercado de drogas na dark web, que em apenas uma década tem mobilizado pelo menos US$315 milhões em vendas anuais. Embora essa seja apenas uma fração das vendas globais de drogas, são apontadas tendências de crescimento. (UNODC, 2021).

A rápida inovação tecnológica, aliada à agilidade e adaptabilidade daqueles que utilizam novas plataformas para vender substâncias psicoativas ilícitas, provavelmente abrirá um mercado globalizado onde todas as drogas estarão mais disponíveis e acessíveis em todos os lugares. Isso, conforme o Relatório, poderia desencadear mudanças aceleradas nos padrões do uso de SPAs e acarretar implicações para a saúde pública (UNODC, 2021).

Os mercados de SPAs ilícitas retomaram rapidamente as operações após a interrupção inicial no início da pandemia. Houve uma explosão que desencadeou ou acelerou certas dinâmicas de tráfico já pré-existentes em todo o mercado global. Assim, observou-se o aumento de remessas cada vez maiores de SPAs ilícitas; o aumento na frequência de rotas terrestres e fluviais para o tráfico; maior utilização de aviões privados para fins de tráfico e o incremento no uso de sistemas sem contato para a entrega aos consumidores finais (UNODC, 2021). Nota-se, portanto, a capacidade de adaptação deste mercado que, durante a pandemia, demonstrou seu poder frente às circunstâncias adversas do cenário global.

Embora o impacto da COVID-19 nos desafios das SPAs ilíticas ainda não seja totalmente conhecido, sugere-se que o impacto social da pandemia pode provocar o aumento da desigualdade, da pobreza e das condições de saúde mental, sobretudo entre populações já vulneráveis, representando fator que pode levar mais pessoas a consumir SPAs ilícitas. É nessa realidade que se deve pautar a defesa dos DH na perspectiva da saúde mental e de usuários de SPAs, a fim de repudiar qualquer tipo de violência e preconceito, devendo orientar-se pela garantia do sujeito de poder decidir sobre seu

próprio tratamento, ou seja, contra os processos de internação compulsória, os quais negligenciam os direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2017).

O debate com a sociedade, usuários e trabalhadores dessa rede, fundamentados por suas experiências, vivências, em consonância com acadêmicos que se dedicam a essa temática é imprescindível para que não ocorra o retrocesso nas políticas sobre drogas. Ressalta-se o fortalecimento da participação social como poderoso instrumento frente a crise do capital, que busca cada vez mais mercantilizar as relações sociais de todas as formas.

4. Considerações finais

O Estado brasileiro tem sofrido com o desmonte dos direitos sociais por meio da adoção de uma agenda neoliberal, com faces radicais que atacam as conquistas sociais presentes na Constituição Federal. Esses ataques são frutos da reorganização do capital financeiro, o qual vem impondo a precarização em diferentes âmbitos da vida em sociedade. Percebe-se a restrição da competência do Estado no âmbito das políticas sociais, as quais se encontram cada vez mais fragmentadas. A política sobre drogas também sobre os rebatimentos desse cenário de crise.

Ao analisar a legislação brasileira sobre drogas e o processo de construção da Rede de Atenção Psicossocial, foi identificada a investida da mercantilização da saúde, e a importância da luta constante pela garantia do financiamento público para as ações nas áreas sociais, contra a privatização e contra o desmonte dos direitos sociais. Considera-se de extrema importância a participação social nos processos decisórios e de gestão das políticas sociais para uma efetiva fiscalização das políticas e serviços ofertados.

Evidenciou-se a importância da integralidade na oferta e acesso às políticas, bem como a intersetorialidade como pilar para atingir a atenção integral. Destaca-se a redução de danos como potencial estratégia de tratamento, tendo em vista a proximidade com os usuários em seus próprios territórios e locais de uso de drogas. Além disso, trata-se de enxergar as investidas do mercado em direção à internação de usuários como forma lucrativa, sob as vestes de "melhor opção para tratamento", perdendo de vista todo avanço substanciado em pesquisas científicas e diversos estudos que fundamentam os pilares da Reforma Psiquiátrica.

Ao sujeito deve ser garantida a liberdade de decidir sobre seu tratamento - o participante principal na construção do seu plano terapêutico, tendo respeitados seus

desejos e singularidades. Compreende-se que, somente desta forma é possível avistar perspectivas que garantam os direitos fundamentais dos usuários de SPAs, com atenção integral e qualificada às suas demandas.

O debate com a sociedade, usuários e trabalhadores dessa rede, fundamentados por suas experiências, vivências, em consonância com acadêmicos que dedicam a essa temática é imprescindível para que não ocorra o retrocesso nas políticas de drogas. O fortalecimento da participação social é poderoso instrumento frente a crise do capital, que busca cada vez mais mercantilizar as relações sociais de todas as formas.

5. Referências

ANDRADE, T. M.; RONZANI, T. M. A estigmatização associada ao uso de substâncias como obstáculo à detecção, prevenção e tratamento. In: FORMIGONI, Maria L. O. S.; DUARTE, Paulina C. A. V. (Org.). **O Uso de Substâncias Psicoativas no Brasil:** módulo 1. – 11. Ed. – Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. 2017. 146 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. **Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. 1988**.

BRASIL. **Lei da Reforma Psiquiátrica.** Lei n° 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm>. Acesso em: 13 abr. 2018.

BRASIL. Decreto n° 4.345, de 26 de agosto de 2002b. **Política Nacional Antidrogas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Coordenação Nacional de DST/Aids. **A Política do Ministério da Saúde para atenção integral a usuários de álcool e outras drogas.** Ministério da Saúde, Secretaria Executiva, Coordenação Nacional de DST e Aids. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BRASIL. Lei n° 11.343, de 23 de agosto de 2006. **Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n° 3.088, de 23 de dezembro de 2011. **Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).** Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n° 1.482, de 25 de outubro de 2016a. **Inclui na Tabela de Tipos de Estabelecimentos de Saúde do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES o tipo 83 – Polo de Prevenção de Doenças e Agravos de Promoção da Saúde.** Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2016/prt1482_25_10_2016.html>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional Nº 95**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, em 15 de dezembro de 2016. Publicação Original [Diário Oficial da União de 16/12/2016] (p. 2, col. 2)

BRASIL. Lei n° 13.341, de 29 de setembro de 2016. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: 29 de jun. 2018.

BRASIL. **Lei n° 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 2.436**, de 21 de setembro de 2017. Política Nacional de Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Acesso em: 14 dez. 2018. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html>.

BRASIL. Conselho Nacional sobre Drogas. **Resolução n° 01/2018.** Dispõe sobre o Realinhamento da Política sobre Drogas. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/politicas-sobre-drogas-dara-guinada-rumo-a-abstinencia/proposta-aceita-osmar-terra.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Portaria n° 8, de 27 de abril de 2018. **Criação da Comissão Especial de Avaliação das Comunidades Terapêuticas.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/195205618/dou-secao-2-15-06-2018-pg-43>. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. Resolução CONAD n° 01/2015. **Regulamenta, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), as entidades que realizam o acolhimento de pessoas, em caráter voluntário, com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substância psicoativa, caracterizadas como comunidades terapêuticas.** Disponível em: <http://www.politicasobredrogas.pr.gov.br/arquivos/File/CONAD_01_2015.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

MARLATT, G. A. **Redução de Danos:** estratégias práticas para lidar com comportamentos de alto risco. Porto Alegre: Artes Médicas. 1999.

MELLO, Vania Roseli Correa de; PAULON, Simone Mainieri. Travessias de Humanização na Saúde Mental: tecendo redes, formando apoiadores. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações

Programáticas Estratégicas. Saúde Mental/Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015. 548 p. : il. (**Caderno HumanizaSUS**; v. 5)

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. **Em Pauta:** Teoria Social & Realidade Contemporânea. Rio de Janeiro, n. 20, p. 127-138, 2007.

PEREIRA, Potyara Pereira. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

OLIVEIRA, Márcia Cristina de Oliveira. Direitos Humanos: uma nova cultura para a atuação em contextos de uso abusivo de drogas. In: FORMIGONI, Maria L. O. S.; DUARTE, Paulina C. A. V. (Org.). **O Uso de Substâncias Psicoativas no Brasil:** módulo 1. – 11. Ed. – Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. 2017. 146 p.

RAICHELIS, Raquel. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al. Tensões paradigmáticas nas políticas públicas sobre drogas: análise da legislação brasileira no período de 2000 a 2016. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(5):1455-1466, 2017.

UNODC. World Drug Report 2021 (**United Nations publication**, Sales No. E.21.XI.8). Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/index.html>. Acesso em 20 out. 2021.

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL DO GOVERNO BOLSONARO: O RETORNO DAS PRÁTICAS MANICOMIAIS

Karine Lucero Carvalho[1]
Bárbara Domingues Nunes[2]
Elisângela de Carvalho[3]
Alene Silva da Rosa[4]

1. Introdução

O presente trabalho tem como tema central a política brasileira de saúde mental, perpassando o movimento antimanicomial que culminou com a aprovação da Lei da Reforma Psiquiátrica (RP - Lei 10.216/2001). A aprovação desta Lei separa dois momentos da Política de Saúde Mental no país, as conquistas desde a sua aprovação e o início dos governos neoliberais em 2016, e as novas diretrizes que originaram a "Nova Política de Saúde Mental" do governo Bolsonaro. Nas considerações finais são abordadas algumas reflexões sobre os retrocessos e impactos apresentados pelo atual governo na saúde mental brasileira, além de formas de fortalecimento e enfrentamento.

A justificativa para a escolha da temática se dá pela convergência de algumas questões, como: a experiência profissional, estudos e pesquisas das autoras, bem como, por se tratar de um assunto que teve, e ainda tem um grande destaque no contexto brasileiro. Sendo assim, esse estudo de caráter exploratório, tem como intuito contribuir para a produção do conhecimento e novos estudos, a partir da consulta e análise de documentos e referenciais bibliográficos acerca do tema.

[1]Mestre em Ciências da Saúde/UFSM; Especialista em Saúde Mental/UFSM – Centro Ciências da Saúde da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Assistente Social do Hospital Casa de Saúde de Santa Maria/RS. E-mail: karine.lucero2016@gmail.com.
[2]Mestranda da Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES); Assistente Social da Prefeitura de São Lourenço do Sul/RS. E-mail: nunesbarbara1@gmail.com.
[3]Bacharel em Serviço Social pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Assistente Social na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social de Venâncio Aires/RS. E-mail: socialelis@hotmail.com.
[4]Mestre em Serviço Social pela Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) com Bolsa Integral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES); Especialista em Política de Assistência Social (UNINTER). Assistente Social da Secretaria Municipal da Educação de Viamão/RS. E-mail: alenesilva@gmail.com.

2. A promulgação da Lei da Reforma Psiquiátrica e seus avanços até o início dos governos neoliberais

Para se iniciar uma discussão sobre os retrocessos ocasionados nos últimos anos frente a Política Nacional de Saúde Mental é preciso se fazer um breve resgate na história da Saúde Mental brasileira. Principalmente frente ao atual contexto macropolítico do país, de retrocesso e estagnação de 30 anos de conquistas da política de saúde mental, para validar e reiterar a sua relevância na história da Política de Saúde brasileira.

No país, concomitante a reforma sanitária no final da década de 70 que culminaria mais tarde com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), crescia um movimento denominado antimanicomial. Balizado pela reforma psiquiátrica italiana sob a liderança do renomado psiquiatra Franco Basaglia, no Brasil, a Luta Antimanicomial é sinalizada pela ideia de defesa dos direitos humanos e de resgate da cidadania das pessoas com transtorno mental. Constituiu-se em um movimento amplo, diversificado e pluralista, com base social em um espectro variado de profissionais, trabalhadores das instituições de saúde mental, lideranças dos usuários e familiares, contrapondo-se às formas desumanas de tratamento a que estes eram submetidos durante as internações psiquiátricas (AMARANTE, 1998; VASCONCELOS, 2016).

O movimento tinha como objetivo central a abolição dos tratamentos ao doente mental em manicômios, que se davam de forma excludente, isolada, desumana, que os expunha a toda forma de violência. Nas décadas seguintes o movimento ganhou força e espaço para debates em congressos, seminários e encontros referentes à saúde coletiva, e os da própria temática, e teve como destaque a criação de uma associação com profissionais, ex-pacientes e familiares para nortear as discussões e ter representatividade, alavancando o Movimento Antimanicomial a partir de 1987 (DELGADO, 2019; AMARANTE, 1998).

Em 1988, o advento da Constituição Federal, conhecida como a "Constituição Cidadã" – pois amplia em seu texto os direitos sociais, e marca um período de redemocratização do país, após a ditadura militar –, permitiu grandes avanços na década de 1990 para a promulgação de políticas públicas, entre elas o SUS[5]. Nesse cenário, o Movimento Antimanicomial também toma "fôlego", e a luta pela reforma psiquiátrica

[5]Lei 8.080, De 19 de Setembro de 1990.

avançava com o arcabouço de um sistema universal de saúde, e agora sob as premissas éticas dos direitos de cidadania (DELGADO, 2019).

Nesse campo favorável instituído, o novo modelo de atenção passou a ser debatido com a sociedade (1990), culminando na promulgação da Lei da Reforma Psiquiátrica – LEI 10.216 de 06 de abril de 2001 –. Esta dispõe ainda sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtorno mental e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, visando que o tratamento se dê em base territorial, ou seja, fora dos hospitais com ideologias manicomiais e de institucionalização, a fim de garantir um cuidado humanizado e integral com inserção familiar e sem rupturas com a vida em sociedade (BRASIL, 2001).

A partir da consolidação dessa lei, que se estabeleceu no País, uma *Política Nacional de Saúde Mental (*PNSM), para garantir o acesso e a promoção dos direitos da pessoa com transtorno mental, além de incitar o cuidado em serviços substitutivos aos hospitais psiquiátricos por meio da articulação de ações dos diferentes níveis de complexidade (BRASIL, 2001). Nos anos que se seguiram também houveram avanços na Política de Saúde Mental, de certa forma ela foi se organizando e inclusive se tornou mais ampla, incorporando sobre sua gestão além dos cuidados com as pessoas com transtorno mental e seus familiares, a promoção, prevenção ao uso de drogas, além de formas de tratamento e reabilitação. Conforme afirma Reis (2019):

> A política nacional de saúde mental, álcool e outras drogas [...] foi uma conquista deste processo. Podemos afirmar que o desenho de sua rede territorial pressupõe ser substitutiva sim. Substitutiva aos dispositivos que, por séculos, foram utilizados para esconder a miséria, a pobreza e o descaso do poder público sob a égide de uma forma de ciência corporativa e mercantil. A desinstitucionalização é um processo árduo que exige, sim, a destruição das cláusulas, dos desejos de manicômio e das sanhas de lucro com o sofrimento alheio. Desinstitucionalizar é reintegrar pessoas que, por violência histórica, passaram a morar nos manicômios longos anos da sua vida, mas é também impedir reinternações repetidas. Desinstitucionalizar é, sobretudo e ainda, acabar com espaços que estimulem e favoreçam a institucionalização (REIS, 2019, s/p).

Na legislação, citam-se dois adventos importantes aprovados que dizem sobre o tratamento em território: a Portaria nº 336 de 19 de fevereiro de 2002 e, a 3.088 de 23 de dezembro de 2011, sendo que, a primeira institui as modalidades dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) de forma crescente porte/complexidade e abrangência populacional, e a segunda estabelece a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Ambas portarias reestruturam o cuidado em território: a Portaria nº 336/2002 além dos CAPS para transtorno mental, insere os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e

outras Drogas (CAPS ADs) para assistência às pessoas com transtorno mental e comportamental derivado do uso de álcool e outras drogas. A Portaria nº 3.088 de 23.12.2011 – RAPS, outorgou uma rede de serviços da atenção básica à alta complexidade para a população usuária da Política de Saúde Mental (BRASIL, 2002; 2011).

Neste contexto, muitos avanços ocorreram na política de saúde mental brasileira: diminuição de leitos psiquiátricos, investimento na criação dos CAPS (em 2014 havia mais de 2000 centros criados), contenção dos gastos com hospitais (manicômios).Em contrapartida, as internações em hospitais gerais da atenção psicossocial passam de 24,76% para o total de 79,39% até o ano de 2014; há registro de 610 Serviços Residenciais Terapêuticos - SRT´s com 2.031 moradores beneficiados; o Programa de Volta Para Casa passou a ter 4.349 beneficiários e as iniciativas de geração de renda chegaram a 1.008 ações (AMARANTE, NUNES, 2018).

Apesar dos avanços elencados, um desafio se põe à Política de Saúde Mental no atual contexto brasileiro, o de não ser compreendida enquanto uma prioridade nas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Além dos parcos investimentos, que dificultam a execução de serviços promotores de vida, passam a ser validadas portarias e decretos que "revivem práticas manicomiais", afrontando os princípios da Reforma Psiquiátrica (RP), em um movimento de retrocessos e estagnação dos progressos que vinham ocorrendo (SOUZA, JORGE, 2019). Para Amarante e Nunes (2018) não havia como negar o perigo de retrocessos em todo o processo construído ao longo de décadas no âmbito da RP, diante destes governos, o que acarretou com o resgate do modelo manicomial.

3. A ascensão da "Nova Política de Saúde Mental" e a retomada de práticas manicomiais

Em 2019, ano em que RP completa 18 anos de promulgação, é deferido pelo governo federal uma nota técnica que legitima a volta dos hospitais psiquiátricos, dos ambulatórios de saúde mental e insere as comunidades terapêuticas na rede de atenção psicossocial, deslegitimando o apoio matricial e o trabalho intersetorial dos CAPS com a rede de cuidado (BRASIL, 2019).Quantitativamente, em relação à legislação de saúde mental no Brasil, ocorreram a edição de cerca de quinze documentos normativos (portarias, resoluções, decretos e editais) entre os anos de 2016 e 2019. Esse conjunto

forma a chamada "Nova Política Nacional de Saúde Mental" (CRUZ, GONÇALVES, DELGADO, 2020).

As principais roupagens da "Nova Política Nacional de Saúde Mental" se caracterizam principalmente por mudanças na Rede de Atenção Psicossocial, cita-se como exemplo: o incentivo a internação psiquiátrica por meio do aumento de leitos em hospitais psiquiátricos, e a separação da política sobre álcool e outras drogas, que passou a ter ênfase no financiamento de comunidades terapêuticas, as quais apresentam no seu escopo uma abordagem de forma segregada, isolada, proibicionista, punitiva e sem supervisão técnica na sua maioria (CRUZ, GONÇALVES, DELGADO 2020; BRASIL, 2019).

Somando a isto, é aprovada por meio da Lei Nº 13.840/2019 – a internação involuntária – medida que desrespeita a singularidade da pessoa, quando autoriza a não obrigação que o pedido de internação seja realizado somente por familiares ou responsáveis, permitindo que estas também possam ser realizadas profissionais da linha de cuidado da saúde e socioassistenciais, além de autoridades (BRASIL, 2019). Para Delgado (2019) o desmonte iniciou ainda em 2016, durante o Governo Temer, com medidas que foram tomadas e continuadas no governo Bolsonaro, na área da saúde e de outras políticas sociais, balizadas por uma ruptura democrática. A primeira medida foi a Emenda Constitucional (EC) 95, que trouxe desconstrução para o Sistema Único de Saúde (SUS), e políticas intersetoriais com impactos imediatos no campo da saúde mental.

É com a exponenciação do neoliberalismo a partir do Golpe de 2016 que acontecerá a deslegitimação da PNSM, estruturada a partir da implementação da Resolução nº 32/2017 e da Resolução nº 1/2018, uma vez que colocaram novamente em pauta a possibilidade de financiamento dos hospitais psiquiátricos, bem como, mais recursos e inclusão das comunidades terapêuticas na RAPS. Ressalta-se que a resolução nº 32 foi aprovada no final de 2017 pelo Dr. Quirino Cordeiro Júnior, em uma reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em Brasília, sem participação da sociedade.

Tal fato denota o caráter simplista e meramente formal que é caracterizada a política de saúde mental nestes governos reacionários cujas pautas estão a passos largos dos princípios e conquistas alcançadas através da participação e movimentos sociais a partir da Reforma Psiquiátrica. Portanto, a luta antimanicomial é constante e mostra-se necessária diante da contrarreforma psiquiátrica em curso desde 2016. O autor ainda salienta que "[...] o desígnio do governo de Michel Temer e as primeiras iniciativas do

governo Bolsonaro são um retorno ao modelo de assistência de segregação e de desassistência dos usuários" (COSTA, MAIOR, SILVA, 2020, p. 81).

No que tange ao financiamento, o governo federal sempre deixou bem claro seu posicionamento. O qual em nenhum momento esteve de fato atrelado aos interesses coletivos e instituições públicas.

> [...] aprovou a Portaria nº 3.659/2018 através da qual suspendeu o repasse dos recursos financeiros destinados aos serviços da RAPS, por ausência de registros de procedimentos nos sistemas de informação do SUS. Com a portaria, aproximadamente 322 serviços foram diretamente afetados por um corte de aproximadamente R$ 77,8 milhões. Isso contraria a sua defesa de fortalecimento da RAPS, mencionada na Resolução nº 32/2017 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2018, s/p).

As principais medidas adotadas pelo governo federal na Política de Saúde e na PNSM no período de 2016 a 2019 foram: 1) modificou a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), alterando os parâmetros populacionais e dispensando a obrigatoriedade da presença do agente comunitário de saúde nas equipes de saúde da família, com consequências imediatas de descaracterização e fragilização da atenção básica; 2) ampliou o financiamento dos hospitais psiquiátricos, concedendo reajuste acima de 60% no valor das diárias; 3) reduziu o cadastramento de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), em proporção ainda imprecisa, uma vez que o Ministério da Saúde deixou de fornecer os dados sobre a rede de serviços de saúde mental; 4) ampliou o financiamento para mais 12 mil vagas em Comunidades Terapêuticas; 5) restaurou a centralidade do hospital psiquiátrico, em norma já publicada, e recomendou a não utilização da palavra 'substitutivo' para designar qualquer serviço de saúde mental (embora seja medida esdrúxula do ponto de vista da gestão, tem uma intenção simbólica clara, de negar a mudança de modelo de atenção); 6) recriou o hospital-dia, um arcaísmo assistencial, vinculado aos hospitais psiquiátricos, sem definir sua finalidade, em evidente reforço ao modelo desterritorializado; e 7) recriou o ambulatório de especialidade, igualmente sem referência territorial (DELGADO, 2019).

A "Nova Política de Saúde Mental" do governo Bolsonaro visa, além da crítica genérica sobre a 'ideologia' presente na política de saúde mental (estratégia do governo Bolsonaro), substituindo por uma visão 'científica', e sob este argumento trazem medidas diretas de desconstrução da reforma psiquiátrica: com o reforço do papel estratégico do hospital psiquiátrico; ênfase na internação de crianças e adolescentes; em métodos biológicos de tratamento (uso da eletroconvulsoterapia); condenação das estratégias de

redução de danos; disjunção entre a saúde mental e a política de álcool e outras drogas. Reitera-se que a política de álcool e outras drogas passa a fazer parte da gestão do Ministério da Cidadania, que incorpora Desenvolvimento Social, Cultura e Esporte, onde permite "campo fértil" para uma clara política de apoio às comunidades terapêuticas e contra a estratégia de redução de danos.

> Grande parte das comunidades terapêuticas visitadas têm o isolamento ou a restrição do convívio social como eixo central do suposto tratamento oferecido. Esse modelo viola o amplo conjunto de diretrizes que tratam dos direitos da pessoa com transtorno mental, incluindo os advindos do uso de álcool e outras drogas. A Lei nº 10.216/2001, que instituiu a reforma psiquiátrica no Brasil, é clara ao apontar que o atendimento a essa população deve priorizar a inserção na família, no trabalho e na comunidade (CRP, 2017, p. 14).

Portanto, além de receberem maior ênfase na destinação de recursos, e consequentemente aumento exponencial das demandas, as comunidades terapêuticas utilizam-se do falacioso discurso de cuidado, cuja lógica da repressão reascende no cenário atual utilizando-se de subterfúgios para privar a liberdade daqueles que são "desvios de conduta" em decorrência do uso de substâncias psicoativas. Em relação a saúde mental e estigmatização, podemos tecer algumas considerações a partir das reflexões de Barreto (2005), o qual chama atenção para a sociedade salarial dos "válidos inválidos".

> [...] a crua realidade da exclusão como processo estrutural que dilacera até as raízes a atualidade de uma formação social a que se ingressa pela dinâmica da produção capitalista, desmascara a sua ficção de coesão e expõe suas fraturas, turvando a visão a grave situação de desemprego, de precarização do emprego e vulnerabilidade do trabalho, que gera, independentemente das desvantagens de pessoas e grupos, tomados isoladamente, o contingente de "normais inúteis" [...] "válidos inválidos" [...] resto de gente tornada supérflua na atual situação de erosão dos laços de solidariedade e de dissolução dos dispositivos de regulação e proteção antes vinculados à evanescente "sociedade salarial" (BARRETO, 2005, p. 45).

Consequentemente, a noção de utilidade está relacionada ao processo da sociedade salarial, pois todos aqueles que não possuem emprego e/ou ocupação, não são úteis, sob a perspectiva da normatividade imposta pela sociedade. As pessoas com transtorno mental sofrem duplamente esta exclusão, a primeira relacionada ao estigma da própria loucura e somado a isto a exclusão do mercado de trabalho que não aceita "normais inúteis" que não possam ser produtivos. O autor menciona como *pari passu* a desconstrução das barreiras de exclusão e a construção da cidadania contra o controle da loucura e a resistência enquanto estratégia que denuncia as desigualdades.

Ao mesmo tempo, os interesses privados utilizam-se da mercantilização da loucura, da excessiva medicalização, da compra de leitos e sua crescente expansão para lucrar com o sofrimento psíquico. Em um processo dialético e sob a lógica da racionalidade neoliberal o Estado em decorrência dos seus interesses privados desenvolve seu próprio antídoto, ao passo que elabora soluções para aqueles problemas que ele mesmo criou decorrentes das suas ações e/ou negligência (REIS, 2019). A democracia então passa a representar decisões políticas que regulamentam interesses privados e deslegitimam o espaço público aqui problematizado a partir da Política de Saúde Mental "[...] demonização da política, à desestruturação dos serviços públicos, à destruição da solidariedade, ao enfraquecimento dos valores civilizatórios" (CASARA, 2021, p. 155).

4. Considerações finais

O texto não objetiva finalizar a discussão, mas suscitar a problematização a partir da análise de conjuntura da Política de Saúde Mental. Cujas práticas governamentais reatualizam perspectivas manicomiais, reatualizam a repressão da loucura e reafirmam o que Sonia Fleury chama de "golpe na saúde" considerando a contrarreforma crescente e os retrocessos apresentados especialmente desde 2016.

Em relação à privação de liberdade, as comunidades terapêuticas são a grande aposta do atual governo, elas dão margem a ações de coerção, repressão, criminalização e marginalização do usuário de drogas, cuja sociedade heteronormativa e excludente esbraveja seu discurso pela moral e bons costumes demonizando os "desvios de conduta". Por fim, há que se fortalecer, há que resistir e desmistificar, sendo um dos meios para tal, a publicação e divulgação de estudos e artigos problematizadores, reflexivos que instiguem resultados, norteiem estudos propositivos, fortaleçam a classe que defendemos e o cuidado humanizado na saúde mental. Pois não podemos deixar que apaguem mais de 30 anos de lutas e grandes conquistas da PNSM.

Como nos diz Vasconcelos (2020) o que nos cabe é manter a chama da resistência acesa, pois sempre será possível reacender as brasas da esperança e colocar mais lenha na fogueira. E com as labaredas éticas de solidariedade humana, lutar por uma sociedade mais justa e igualitária em prol do cuidado em liberdade na contramão dos governos que defendem seus próprios interesses sob o verniz democrático.

Referências

AMARANTE, Paulo. coord. **Loucos pela vida:** a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. 2nd ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1998.

_____, Paulo; NUNES, Mônica de Oliveira. A reforma psiquiátrica no SUS e a luta por uma sociedade sem manicômios. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23(6):2067-2074, 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/2018.v23n6/2067-2074. Acessado em: setembro 2019.

BARRETO, Jubel. **O Umbigo da Reforma Psiquiátrica:** cidadania e avaliação de qualidade em saúde mental. Juiz de Fora: Ed. Da UFJF, 2005.

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

_____, SUS. **Sistema único de Saúde**. Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990.

_____. **Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 9 abr. 2001. [citado em 2017 set. 15]. Disponível em: http://hpm.org.br/wp-content/uploads/2014/09/lei-no-10.216-de-6-de-abril-de-2001.pdf . Acesso em: 28 setembro 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria** GM/MS nº **336**, de 19 de Fevereiro de 2002.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria** Nº **3088**, de 23 de dezembro de 2011. Instituiu a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF; 2011.

_____. **Portaria nº 3.659, de 14 de novembro de 2018.** Suspende o repasse do recurso financeiro destinado ao incentivo de custeio mensal de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), Unidades de Acolhimento (UA) e de Leitos de Saúde Mental em Hospital Geral, integrantes da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), por ausência de registros de procedimentos nos sistemas de informação do SUS. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Brasília, DF, 14 nov. 2018. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/prt3659_16_11_2018.html . Acesso em: 06 outubro 2021.

_____. **Lei 13.840, de 5 de maio de 2019**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Disponível em: <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13840.htm >. Acesso em: 17 outubro 2021.

_____. Esclarecimentos sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas. **Nota Técnica nº 11/2019 - -** CGMAD/DAPES/SAS/MS. Ministério da Saúde. Disponível em:

https://pbpd.org.br/wp-content/uploads/2019/02/0656ad6e.pdf. Acesso em: 19 setembro 2021.

CASARA, Rubens. **Contra a Miséria Neoliberal: racionalidade, normatividade e imaginário.** São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). **Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas – 2017**. Brasília (DF), 2018. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio-da-Inspe%C3%A7%C3%A3o-Nacional-em-Comunidades-Terap%C3%AAuticas.pdf . Acesso em: 09 outubro 2021.

COSTA, Rosiane Oliveira Da; MAIOR, Nívea Maria Santos Souto; SILVA, Alessandra Ximenes Da. **A inflexão dos Direitos Humanos na Política de Saúde Mental e Drogas.** In: Revista Argum.Vitória, v. 12, n. 2, p. 75-90, maio/ago. 2020.Disponível em: https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/29150. Acesso em: 16 outubro 2021.

CRUZ, Nelson Falcão de Oliveira; GONÇALVES, Renata Weber; DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. **Retrocesso da reforma psiquiátrica:** o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016 a 2019. IN: Revista Trabalho, Educação e Saúde, v. 18, nº 3, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/j6rLVysBzMQYyFxZ6hgQqBH/?lang=pt. Acesso em: 19 setembro 2021.

DELGADO, Pedro Gabriel. **Editorial.** Rev. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/tes/a/zV7FgHGZww6WWRfgsDK7bkn/?lang=pt. Acesso em: 18 outubro 2021.

REIS, Vilma. **Sobre as mudanças na Política Nacional de Saúde Mental e nas Diretrizes da Política Nacional sobre Drogas.** Associação Brasileira de Saúde Coletiva.Disponível em:https://www.abrasco.org.br/site/noticias/saude-da-populacao/sobre-as-mudancas-na-politica-nacional-de-saude-mental-e-nas-diretrizes-da-politica-nacional-sobre-drogas/39619/. Acesso em: 05 outubro 2021.

SOUZA, Fernando Sérgio Pereira de; JORGE, Maria Salete Bessa. **O retorno da centralidade do hospital psiquiátrico:** retrocessos recentes na política de saúde mental. ***Trab. educ. saúde*** [online]. 2019, vol.17, n.1, e0017201. Epub 08-Nov-2018. ISSN 1678-1007. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00172. Acesso em: 28 setembro 2019.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Reforma Psiquiátrica, tempos sombrios e resistência:** diálogos com o marxismo e o serviço social - Campinas: Papel Social, 2016. 228 p.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **A gravidade do neoliberalismo radical pós 2008 e nossas estratégias de resistência**. IN: Revista Argum., Vitória, v. 12, n. 2, p. 47-66, maio/ago. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/30483. Acesso em: 05 outubro 2021.

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM PORTO ALEGRE: O PERÍODO DE 1998 A 2016 EM ANÁLISE

Erica Bomfim Bordin[1]

1. Introdução

Nas últimas três décadas têm ocorrido no Brasil um processo de mudança no modo de gerir o social. Entre os fenômenos contidos nesse processo, destacamos o compartilhamento das responsabilidades oriundas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito aos direitos sociais e à forma como se passou a formular e a executar as políticas públicas.

O presente trabalho é um recorte da tese de doutoramento da autora, que objetivou analisar a posição das organizações da sociedade civil (OSCs) nos governos de Porto Alegre, visando compreender sua atuação e sua função nas políticas públicas de educação, de assistência social e de saúde – onde a participação das organizações da sociedade civil têm maior presença e relevância. Tratou-se de um estudo qualitativo, referenciado no método dialético-crítico, com abordagem gramsciana, onde se utilizou: de pesquisa narrativa com sujeitos de pesquisa que trabalhavam, na década de 1990, na ocasião da municipalização – processo de implantação da Constituição Federal de 1988 -, vinculados a Organizações da Sociedade Civil ou Instâncias Governamentais, nas políticas públicas; de Pesquisa Documental de Leis e Decretos municipais, e de Resoluções dos Conselhos de Direito das políticas pesquisadas, assim como de outros documentos que se fizeram necessários, mediante roteiro, utilizando análise de conteúdo; e de Revisão Bibliográfica que foi realizada durante todo o processo, considerando que, em seu transcorrer, fizemos as mediações necessárias com a teoria, adensando-as.

Para esse trabalho, realizamos esse recorte de data, por considerar que foi a partir de 1998 que surgiram as medidas vinculadas ao Plano Diretor da Reforma do Estado no governo FHC, direcionadas a fomentar a maior participação da sociedade civil organizada, principalmente através das qualificações OSCIP e OS e da lei do voluntariado (nº 9608/1998).

[1]Assistente social, mestre e doutora em Serviço Social pela PUCRS. Realiza Pós-doutorado no PPGSS PUCRS como bolsista PNPD, professora colaboradora do PPGSS e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (NEPES). E-mail: ebordin@pucrs.br

2. Marco Normativo e Regulatório das Políticas Públicas em Porto Alegre na sua interface com as OSCs

Podemos afirmar que a política social pública de recorte neoliberal, com disputas entre direito e concessão, marcam e desafiam esse momento histórico.

A Lei nº 8198, de 18 de agosto de 1998, criou o Sistema Municipal De Ensino De Porto Alegre. Apesar de o Conselho Municipal ter sido criado em 1991, apenas após a referida lei que efetivamente começa sua atuação na política de educação municipal.

> *[...] naquela época em que os conselhos municipais de educação se transformaram em sistemas e era órgãos reguladores do sistema municipal de ensino e nós tivemos que alterar a composição do conselho e constituir uma comissão de educação infantil, que era a comissão que a gente não tinha ainda, porque... foi depois da LDB em que a educação infantil passou a ser a primeira etapa da educação básica e enquanto tal ela tinha que ser normatizada, e aí nós tínhamos que ter uma comissão de educação infantil... Então acho que nesse período do Conselho Municipal de Educação foi um período assim de muita efervescência, muita discussão, muita construção de normas da Educação, nós tínhamos que fazer porque, enquanto a gente não tinha normas próprias, a gente assumia as normas do Conselho Estadual. A primeira norma que nós fizemos foi da educação infantil... (sujeito 2, 2017)*

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. A destinação dos investimentos é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim[2].

A Lei Complementar nº 421, de 28 de agosto de 1998, revogada pela Lei Complementar nº 589, de 19 de fevereiro de 2008, cria o conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério no município de Porto Alegre.

Segundo o art. 3, inciso II, os representantes das creches comunitárias serão indicados "pelos respectivos pares, em processo eletivo organizado para esse fim, nos casos previstos nos incs. II a IX do caput do art. 2º desta Lei Complementar". (Redação dada pela Lei Complementar nº 718/2013).

[2] Disponível em: http://portal.mec.gov.br/fundeb. Acesso em Jul. 2017.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) os sujeitos pesquisados referem duas situações problemáticas: que o governo não repassa o valor integral para as OSCs conveniadas (sujeito 2); e que não há prestação de contas transparente de como o recurso é investido (sujeito 5):

> *Então faz um convênio com a prefeitura, a prefeitura repassa um recurso para essa instituição, por aluno, inferior ao recurso do Fundeb, ou seja, faz caixa, ele é inferior, o recurso repassado é inferior ao recurso que o município recebe por aluno do Fundeb, então tu imagina né, que qualidade de educação. (sujeito 2, 2017)*

> *Mas por outro lado eu reconheço que exista um problema de caixa grande, porque, em primeiro lugar, o recurso do Fundeb é irrisório perto do que custa uma criança na educação infantil, e a educação infantil tem toda uma especificidade bem diferenciada, porquê? Porque tu trabalha com um número muito reduzido de alunos para um professor. (sujeito 2, 2017)*

> *[...] a gente tem problemas sérios na questão dos recursos do FUNDEB... que é a questão do financiamento da educação infantil. Então eles, o governo municipal, seja qual for o partido, ele sempre fala que ele financia totalmente, mas o que ele financia totalmente? Porque ele não consegue quantificar e qualificar a questão da educação infantil, porque a maioria da nossa educação infantil, como ela é? Ela é conveniada, em grande parte ela é conveniada... Daí como é que a gente quantifica isso para o FUNDEB, porque eles não conseguem fazer a prestação de contas. E daí as entidades da sociedade civil acabam perdendo muito né, muito recurso (sujeito 5, 2017)*

O Decreto nº 14.161, de 04 de abril de 2003, dispõe sobre o Licenciamento da Atividade das Instituições de Educação infantil Comunitárias, a ser realizado através de Alvará de Funcionamento para Instituição de Educação Infantil Comunitária, que será expedido pela Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio - SMIC, mediante o parecer prévio, favorável ao funcionamento da atividade de educação infantil comunitária pela Comissão Verificadora Intersecretarias, coordenadas pelo Setor de Regularização dos Estabelecimentos de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação - SEEREI/SMED, sendo válido pelo período de 2 anos.

A Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015, institui o Plano Municipal de Educação (PME), com vista ao cumprimento do disposto na Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 – Plano Nacional de Educação (PNE). Destacamos, abaixo, as metas relacionadas a oferta da educação infantil mantida por OSCs conveniadas, e a participação da sociedade civil organizada na gestão democrática do ensino:

> Meta 1 - Atender a 100% (cem por cento) de matrículas na pré-escola, até 2016, e ampliar, gradativamente, as matrículas na creche para atingir o percentual de 50% (cinquenta por cento) até 2024.

> 1.1 - definir ações para atender a 100% (cem por cento) das matrículas na faixa etária de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, considerando a data de corte, até o ano de 2016, garantindo a qualidade da educação das infâncias, a serem criadas e mantidas preferencialmente pela rede municipal e conveniada, em tempo integral e numa concepção de educação integral conforme a legislação vigente.
> Meta 19 - Assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto, de forma que se mantenha a eleição direta para diretores de escolas e conselhos escolares, conforme a legislação municipal vigente.
> 19.25 - fomentar os processos de participação da sociedade civil organizada e da iniciativa popular das comunidades existentes no Município de Porto Alegre junto aos trâmites da gestão pública e privada do ensino, a fim de consolidar formas que viabilizem a gestão democrática do Ensino, conforme a Lei nº 9.394, de 1996, e alterações posteriores.

E finalmente, o Decreto nº 19.448, de 19 de julho de 2016, cria o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre (FME/POA), composto por dois membros representantes de cada órgão, movimento, instituição ou entidade, sendo um titular e um suplente, à exceção da SMED e do Conselho Municipal de Educação que têm seis representantes cada, sendo três titulares e três suplentes. O FME tem como finalidade:

> I –discutir e contribuir para a construção da política educacional no âmbito do Município de Porto Alegre, em articulação com a política nacional e estadual;
> II –coordenar as Conferências Municipais de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações;
> III –coordenar o Congresso Municipal de Educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações; e
> IV –promover as articulações necessárias com os correspondentes fóruns de educação estadual e nacional
> § 1º Caberá a cada órgão, movimento, instituição ou entidade relacionada neste artigo definir quem será o representante titular e o suplente, assim como sua comunicação, mediante ofício, à Coordenação Executiva do Fórum.

As resoluções que tratam da normatização das OSCs que operam a política de Educação – Educação Infantil se concentram: no cadastramento e pedido de autorização das OSCs, na SMED e no Conselho de Educação; e na organização pedagógica e estrutural de acordo com a legislação. O processo de fiscalização só acontece mediante denúncia. Abaixo, seguem os relatos dos sujeitos da pesquisa com relação ao estabelecimento de tais normas:

> *Mas a normatização da educação infantil exigiu sim uma relação muito próxima com a comunidade, a gente ia para as associações de moradores, porque eles nos convidavam para a gente fazer as discussões, e a gente queria, porque a gente estava fazendo um processo de discussão pública da construção da norma, e eles nos apontaram as necessidades da comunidade... "e agora vocês querem que seja só professor e a prefeitura disse que não tem condições, e as creches que são atendidas pela comunidade vão ter que fechar então porque eles não tem professor". E essa era a tônica da maioria da periferia da cidade de Porto Alegre. (sujeito 2, 2017)*

> *O que nós fizemos pra não fechar todas as creches que tinham convênio com a prefeitura? Nós fizemos uma leitura, digamos forçada, desse artigo* (da

> LDB)... *nós dizíamos que esse artigo não diz que para trabalhar na educação infantil precisa ser exclusivamente professor, então nós podíamos associar uma outra pessoa a esse professor na escola, isso para não fechar as creches, as escolas infantis do município que tinham os monitores, e no caso das creches comunitárias, o que a gente fez, a gente deu um período de transição e esse período foi longo, para que essas pessoas que já atuavam pudessem se formar, e a partir disso só contratar professor para atuar.(sujeito 2, 2017)*
>
> *[...] passaram-se esse período, nós tivemos que fazer um enfrentamento seríssimo com a prefeitura por que as creches comunitárias não se adequaram, e não se adequaram não foi por falta de tempo, foi exatamente por uma questão de grana, porque quem não é formado ganha uma coisa... tem uma grande rotatividade de professores às vezes... (sujeito 2, 2017)*

Os extratos de fala abaixo sinalizam o processo de reordenamento das escolas de educação infantil da sociedade civil, e os tensionamentos enfrentados pela equipe técnica da SMED, entre os interesses do governo e as dificuldades operacionais das OSCs.

> *No caso da educação infantil muitas instituições funcionam sem serem autorizadas pelo Conselho Municipal de Educação [...]. Mas, na maioria dos casos, abre, sai funcionando, e depois faz esse tipo de coisa (alvarás). Na época que eu estava no conselho municipal a informação que a gente tinha da SMIC - Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, é que às vezes o tempo de existência de uma instituição dessas as vezes é de seis meses, entre abrir e fechar dá 6 meses, então né, fica difícil, então tu pode sim funcionar sem tu ter autorização de funcionamento. (sujeito 2, 2017)*
>
> *O que diz o município é uma questão muito complicada porque, hoje o município basicamente atende a educação infantil com creche, com parceria público-privada... fui me dando conta que aquela política que eu havia ajudado a construir, porque eu era da rede municipal, eu era do conselho, que eu havia ajudado a construir nada mais era que uma política de desobrigação do Estado repassando a demanda para a sociedade civil, e a um custo bem inferior do custo... (sujeito 2, 2017)*
>
> *[...] sem fiscalização tu não vai conseguir uma educação de qualidade nessas creches, se é essa a forma que a prefeitura está atendendo a educação infantil tem que ser com qualidade né, não pode ser qualquer tipo de educação, e, no entanto, como é que funciona os conselhos de educação? Funcionam só sob denúncia, quer dizer, se tu não denunciar... (sujeito 2, 2017)*

O sujeito 2 explica que ainda há escolas que não se cadastram no Conselho de Educação e na SMED, e traz a necessidade do Conselho de Educação ter mais recursos, para que possa realizar o processo de fiscalização, no sentido de zelar pela qualidade dos serviços prestados.

Em relação a política de Assistência Social, os Decretos nº 11.997, de 03 de junho de 1998, Decreto nº 13.411, de 25 de setembro de 2001, Decreto nº 14.566, de 1 de junho de 2004, e Decreto nº 18.360, de 26 de julho de 2013 uniformizam os critérios de concessão de bolsa-auxílio às famílias atendidas pela FESC / FASC ou pela sua rede de conveniadas. Tais decretos visam normatizar os procedimentos, valores e contratos para

concessão de bolsas-auxílio às famílias atendidas pelos Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF) da FESC / FASC ou das entidades conveniadas.

A Lei nº 9081, de 13 de janeiro de 2003, dispõe sobre a prestação de serviços e a comercialização de produtos provenientes de programas de trabalho educativo com geração de renda para adolescentes e jovens das entidades governamentais e não-governamentais inscritas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os eventos culturais, econômicos, comerciais e turísticos de Porto Alegre organizados pela Prefeitura Municipal ou em parceria com esta.

Em 2004 se formula a Política Nacional de Assistência Social, no qual é prevista a organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo. Salientamos que o SUAS torna-se lei apenas em 2011 em Porto Alegre (Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011).

> A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, **a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar** na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma. No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de eqüidade (PNAS, 2004, p. 31, grifo nosso).

Para que isso se efetive, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas no que diz respeito à formação de redes que têm sido incorporadas ao discurso sobre política social. É condição imprescindível que haja reciprocidade das ações na rede, através do estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, assim como a definição de portas de entrada para o sistema único de assistência social. Assim, a relação público e privado deve ser regulada tendo em vista a definição, a qualidade e o custo dos serviços (PNAS, 2004).

> Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais, mas, como co-gestoras e co-responsáveis em garantir direitos dos usuários da assistência social. Esse reconhecimento impõe a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional (PNAS, p. 31, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social deixa claro que a intenção não é a de substituir a ação do Estado, que deve ser o coordenador do processo de articulação e integração entre os equipamentos governamentais e não-governamentais, além dos segmentos empresariais, discutindo questões que dizem respeito à vida da população de

determinado território em todos os seus aspectos. A rede consiste em uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade do atendimento. "Os serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos poderão ser executados em parceria com as entidades não-governamentais de assistência social, integrando a rede socioassistencial" (PNAS, p. 27, 2004). Para isso, espera-se que o Governo:

> [...] seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. E aqui está um grande desafio a ser enfrentado. [...] Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação. Essa mudança deverá estar contida nas diretrizes da política de supervisão da rede conveniada que definirá normas e procedimentos para a oferta de serviços (PNAS, 2004, p. 31-32).

O decreto nº 6.308, de 2007, dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS):

> Art. 3º As entidades e organizações de assistência social deverão estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento, nos termos do art. 9º da Lei no 8.742, de 1993, aos quais caberá a fiscalização destas entidades e organizações, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos.

O Decreto nº 17.256, de 5 de setembro de 2011, implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Porto Alegre, sob a gestão plena da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), com a responsabilidade de organizar e ofertar os serviços das redes de proteção básica e especial de média e alta complexidade.

As normatizações encontradas nas resoluções analisadas tratam de parâmetros para inscrição, acompanhamento e fiscalização das OSCs, de acordo com as legislações vigentes, visando principalmente o conveniamento com o órgão gestor da política de assistência social – FASC. A estrutura das comissões de assistência social, formada na cidade, contribui para o processo de fiscalização da execução da política. A crítica que se faz, é à ênfase dada aos trâmites administrativos e ao esvaziamento do debate político.

Diferente do que ocorre nas políticas de educação e de saúde, as OSCs participam das Comissões Regionais de Assistência Social, mas, pela obrigatoriedade para manutenção do registro no conselho, e por conseguinte, do convênio com a FASC:

> *Aí a gente tem uma frequência mesmo, e que é cobrado, porque assim, a gente precisa por causa do CMAS e aquela coisa toda. (Sujeito 4, 2017)*

> *Porque a CORAS sabe que tem que ir, porque se tu não tem... perde o convênio. Mas sim existe todo processo de avaliação, própria CORAS ela é um processo, que vai chegar no CMAS. (sujeito 6, 2017)*

Destacamos dois programas municipais que parecem estar vinculados à lógica da 'solidariedade e voluntarismo', princípios que temos combatido na defesa da política pública como direito: o Disque-Solidariedade; e a Frente de Trabalho Voluntário.

A Lei nº 9717, de 03 de janeiro de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 15.183, de 2006, institui, no município de Porto Alegre, o Programa que se denominará Disque-Solidariedade, "possibilitando aos munícipes fazerem doações de materiais, tais como de construção, utensílios domésticos, móveis, alimentos não-perecíveis, roupas, órteses e próteses ortopédicas e equipamentos de diagnóstico e manutenção de funções vitais, que serão repassados às famílias carentes".

Os critérios para a distribuição das doações a famílias carentes deverão ser elaborados pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em conjunto com a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Participam do programa, ainda, a FASC, o DMLU, a SMOV e as entidades da sociedade civil.

A Lei nº 9809, de 26 de julho de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 15.305 de 2006**,** institui o programa frente de trabalho voluntário nas comunidades do município, mediante cadastro de famílias carentes que tenham pelo menos um membro desempregado há mais de 06 (seis) meses, a ser desenvolvido nas comunidades do Município, executado pela Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC.

No que se refere a política de saúde, o Decreto nº 12.002 de 04 de junho de 1998, regulamenta o Componente Municipal do Sistema Nacional de Auditoria de Porto Alegre no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a ser efetivado por servidores públicos vinculados à Secretária Municipal de Saúde:

> I - auditar as ações e serviços estabelecidos no Plano Municipal de Saúde;
> II - auditar os serviços de saúde sob gestão municipal, sejam públicos ou privados, contratados ou conveniados.
> III - auditar as ações e serviços desenvolvidos por consórcio intermunicipal ao qual esteja o Município associado.
> Art. 7 - Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, o Componente Municipal do Sistema Nacional de Auditoria/SUS procederá:
> I - a análise:
> g) do desempenho da rede de serviços de saúde e dos mecanismos de hierarquização, referência e contra-referência;
> h) dos serviços de saúde prestados, inclusive por instituições privadas, conveniadas ou contratadas;
> Art. 9 - Os órgãos do SUS e as entidades privadas, que dele participarem de forma complementar, ficam obrigados a prestar, quando exigida, ao pessoal em exercício no Serviço Municipal de Auditoria do SUS, toda a informação

> necessária ao desempenho das atividades de controle, avaliação e auditoria facilitando-lhes o acesso a documentos, pessoas e instalações.

O Decreto nº 18.564, de 14 de fevereiro de 2014, institui a Força Municipal do SUS (FM-SUS), responsável por desenvolver ações de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população

3. A Posição e os Movimentos das OSCs no período de 1998 a 2016

Nesse período histórico, marcado por disputas e contradições, a palavra de ordem é resistência. Encontramos, nas narrativas, alguns movimentos pontuais e esporádicos de contra-hegemonia, que chegam a posições não decisivas, e não mobilizam todos os recursos de hegemonia.

Temos nos extrato de fala abaixo, dois exemplos da política de saúde:

> *o Hospital Presidente Vargas foi emblemático para todo Brasil, primeiro hospital materno infantil, degringolou e tornou-se um cabide de desemprego... mal gerenciamento naquele tempo, e era naquele tempo senhor Fernando Henrique Cardoso presidente, e havia as organizações, que agora já tá mais comum, que eram organizações público-privado... aí correu o fato de que o Hospital Presidente Vargas seria privatizado, organizou-se então o que? fomos todos lá pra frente um dia... Resultou que houve encontros com a Secretaria Municipal de Saúde... O que aconteceu com tudo aquilo? Que o hospital está lá, é um hospital público, bem ou mal está lá, se gerenciarem, e espero que esse cara gerencie melhor...(sujeito 1, 2017).*

O Conselho Municipal de Saúde participou da 'ocupação' do Hospital Materno-Infantil Presidente Vargas, no ano de 2000, "exigindo a sua municipalização, ao invés da privatização pretendida pelo gestor federal da época". Esse processo culminou com o Sistema Municipal de Saúde "sendo organizado em um clima de estabilidade na participação do controle social" (ALENCAR, 2012, p. 225).

> *A Santa Casa de Misericórdia, ao qual estava passando de Irmandade de Santa Casa da Misericórdia para Complexo Hospitalar Santa Casa de Misericórdia, parece uma simples mudança de nome, mas é uma mudança de razão.[...] Ela (Santa Casa) estava fazendo lá uns esquemas, e junto com a própria secretaria de então... que era unidade Bom Jesus, que fica lá na Vila Bom Jesus, a Santa Casa toma conta dela e seria, não sei se era esse escopo ou não, mas seria atender lá o SUS pela filantropia, tem que ter um atendimento de tanto por cento, na nossa ótica era isso. (sujeito 1, 2017)*

> *Idas e vindas, reunião no conselho, e não se definiu. Nesse meio tempo houve um lobby por parte da secretaria, telefonando pros conselheiros que votassem a favor... fez a votação, tal e coisa, e ganhou a permanência daquela unidade básica dentro do município. "Agora quero ver vocês acharem gente pra trabalhar aqui". Sabe, uma ameaça... nada, nada, conseguiram organizar, tá lá, tá funcionando (sujeito 1, 2017).*

Esses extratos de fala confirmam que os conselhos de direito podem se consolidar como:

> canais de participação da sociedade civil na *coisa pública*, rumo à constituição de esferas públicas democráticas, embora estejam na contra-corrente da reforma neoliberal que tende a deslocar os espaços de representação coletiva e de controle socializado sobre o Estado para a ação dos grupos de pressão e de *lobbies,* desqualificando e despolitizando a força da organização coletiva (RAICHELIS, 2009, p. 6).

Os extratos de fala abaixo, sinalizam o tensionamento do momento histórico que vivemos, onde tem se priorizado a manutenção dos direitos já garantidos, em decorrência dos projetos conservadores que ocupam os governos municipal, estadual e federal.

> *[...] as nossas pautas ficam um pouco prejudicadas na medida em que tu tem que dizer, bom, nós temos que garantir esse direito depois nós vamos voltar de novo a pensar no direito de qualidade para todo mundo... o que a gente tá percebendo é a privatização da educação por um processo de tu ir minando, primeiro o financiamento, depois mina todas as entidades representativas de direito e que fazem uma pressão junto ao governo, bom e daí para acabar com a educação pública é um passo. (sujeito 2, 2017)*

> *Eu acho que tudo isso tem a ver também com o projeto neoliberal né porque coincide a discussão da política da assistência social com o ingresso no País... intensidade do projeto neoliberal e o estado vai diminuindo seu papel, a sua intervenção. Então agora eu acho que é uma discussão muito séria essa, porque eu não consigo ver perspectiva dos estados seja no âmbito do município, do estado e da união de terem, ampliarem as suas estruturas para atender um maior número de pessoas que precisam da política de assistência social. Então eu acho que a gente vive uma situação muito complicada, mas eu queria de ver outro termo, por que tu acaba sendo obrigado a vivenciar essa situação né, de tu ter, no caso de Porto Alegre, basicamente todo atendimento majoritariamente sendo feito pelas entidades não governamentais. (sujeito 7, 2015)*

E destacamos as falas abaixo, que problematizam o 'adormecimento' da sociedade civil organizada, que não tem conseguido sistematizar e defender propostas alternativas de lutas (sujeito 2); e a necessidade permanente de dialogar, problematizar, não se deixando ficar no 'inoperismo':

> *[...] eu acho que a gente tá muito anestesiado, adormecido sei lá é uma coisa meio sem proposta de alternativa, de como que nós vamos fazer isso, qual vai ser a nossa saída nesse processo, enfim, eu acho que vivemos um período bastante difícil, mas não dá pra desanimar né, temos que continuar...(sujeito 2, 2017)*

> *[...] tem que também problematizar permanentemente isso também, não ficar no "inoperismo". Tu tem que estar sempre dialogando, problematizando com a pessoa que está trabalhando com a questão desse processo de contradição, com a precarização que tá também, que tá colocado ali como fruto de um processo histórico, que tenta fazer um trabalho. (sujeito 3, 2017)*

4. Considerações Finais

Finalizamos esse texto afirmando que, se por um lado, as "conquistas asseguradas constitucionalmente são agora ameaçadas pelo neoliberalismo", onde o "Estado passa a ter nessa conjuntura um papel de idealizador, normatizador e financiador na medida em que repassa a execução dessas políticas" para as OSCs – que passam "a ser apenas um dos organismos executores de políticas sociais". (GOMES,2001, p.25). Por outro lado, nos mantemos na arena de luta, pois, segundo Gramsci, nenhuma força inovadora se realiza imediatamente, mas com todas as debilidades e forças da vida, com suas contradições e antíteses (1999, v.1).

São grandes os desafios para efetivação dos direitos sociais via políticas públicas, pois o projeto societário hegemônico que vivemos tem como princípio fragmentar, isolar, separar desde a formação, visando realmente o enfraquecimento e fragilização dos movimentos contra-hegemônicos. Sendo assim, integrar é uma tarefa muito difícil, que dependerá do envolvimento comprometido de todos os atores envolvidos.

Nesse período histórico, marcado por disputas e contradições, a palavra de ordem é resistência. Encontramos, nas narrativas, alguns movimentos pontuais e esporádicos de contra-hegemonia, que chegam a posições não decisivas, e não mobilizam todos os recursos de hegemonia.

As tendências são de manutenção da racionalidade gerencial, em detrimento do debate político, onde, apesar do discurso da profissionalização, no que se refere às políticas sociais públicas, a diminuição dos gastos é prioridade. Nesse sentido, o desafio que se coloca, não apenas para as OSCs, mas para todos os atores envolvidos e comprometidos com as classes subalternas, é de construir coletivamente estratégias de enfrentamento e resistência.

> Transformar o mundo exterior, as relações gerais, significa fortalecer a si mesmo, desenvolver a si mesmo. [...] Por isso, é possível dizer que o homem é essencialmente 'político', já que a atividade para transformar e dirigir conscientemente os outros homens realiza a sua 'humanidade', a sua 'natureza humana' (GRAMSCI, v.1, 1999, p. 406).

Enfim, as organizações da sociedade civil podem se constituir como espaços públicos não-estatais ao representarem interesses públicos e desenvolverem políticas públicas emancipatórias, porém esse processo não se dá *a priori*, mas é resultado de uma luta política democrática, que pode resultar na ampliação da participação política e do

controle social, visando abertura de caminhos para que se viabilize a construção da cidadania.

5. Referências

ALENCAR, Heloisa Helena R. de. **Educação permanente no âmbito do controle social no SUS:** a experiência de Porto Alegre – RS. Saúde e Sociedade. Vol. 21. São Paulo, 2012.

BORDIN, Erica M. do Bomfim. **Posição das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas em Porto Alegre:** Movimentos Hegemônicos e Contra-Hegemônicos. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (ORG). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria & prática. São Paulo: Veras editora, 2001 (núcleos de pesquisa; v. 6).

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, Volume 1 - Introdução ao estudo da filosofia; A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/inicio.htm>. Acesso em 09/01/2009.

NEOLIBERALISMO, DESIGUALDADES E PROCESSOS MIGRATÓRIOS: ASPECTOS CONCEITUAIS

Eduardo de Oliveira Soares Real[1]
Vera Maria Ribeiro Nogueira[2]

1. Introdução

Este texto recupera parte de um debate conceitual articulando a perspectiva neoliberal, as desigualdades econômicas e processos migratórios. Mesmo anteriormente à pandemia, as desigualdades socioeconômicas evidenciam a experiência de parte dos imigrantes, e mostrando estas populações a uma maior fragilidade, adoecimento e pior qualidade de vida (GRANADA; CARRENO; RAMOS, N.; RAMOS, M.C.P., 2017).

O objetivo do texto é resgatar concepções e mitos sobre a relação trabalho e migração no sentido de subsidiar o debate sobre as desigualdades decorrente da crise econômica, que antecedeu e se fortaleceu durante a pandemia. A CEPAL vem anunciando a continuidade da situação de crise sanitária, econômica e social, havendo uma polêmica entre estudiosos quanto ao papel do Estado face a este cenário, de desigualdade crescente.

2. Teorias migratórias, desigualdades sociais e neoliberalismo

Jean Jacques Rousseau (2016), no seu livro "Discurso sobre la desigualdad entre los hombres", classifica a desigualdade em duas espécies. A primeira seria a desigualdade natural ou física, que consistiria nas diferenças criadas pela natureza, como a saúde, a idade, as qualidades do espírito e da alma e as forças do corpo. A segunda seria a desigualdade moral ou política, que é aquela construída pelos próprios indivíduos por meio de convenções da sociedade. Esta é formada por diferentes privilégios que alguns exercem em prejuízo de outros, como os mais poderosos, mais respeitados e inclusive obedecidos. Constroem uma desigualdade social, marcada por diferentes possibilidades de acesso a bens, atividades e posições que possuem valor para a estrutura

[1] Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Email: eduardoosreal@gmail.com
[2] Professora no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: veramrn@gmail.com

de privilégios ou para a sociedade. Os imigrantes são vítimas, em grande parte dos casos, de uma desigualdade que se diferencia da maior parte da população. Esta desigualdade não se justifica somente no modo de produção capitalista, apesar de muitas vezes estar vinculado a ele. O principal motivo dessa desigualdade está baseado na discriminação causada pela disputa de recursos escassos, em que a categorização social exerce a função de um instrumento que distingue nacionais de imigrantes (CASTIEN, 2013).

Frequentemente, a desigualdade entre migrantes e nacionais perdura no tempo, incluindo mais de uma geração. Não envolve apenas uma desigualdade "previsível", em virtude de fatores bastante comuns, como o pouco conhecimento do local, uma baixa qualificação para o mercado de trabalho e uma fraca rede de contatos. Esses problemas deveriam ser superados com o passar do tempo, principalmente quando os filhos de imigrantes viessem a se tornar adultos, melhorar sua formação e alcançar a igualdade com os nacionais (CASTIEN, 2013). Isso acontece em alguns casos, mas não em outros. Nesta última situação, presencia-se uma condição de inferioridade mais além da que se poderia esperar. Portanto, um grupo significativo de migrantes permanece condenado, desta forma, a um acesso reduzido a muitas coisas oferecidas à população, sendo que estas deficiências podem, além disso, fortalecerem-se entre si, o que seguramente retornará mais estável e intenso. As classes mais pobres são vistas de modo pior e possuem menos influência na sociedade, já às classes mais ricas acontece o oposto (CASTIEN, 2013).

A maior ou menor intensidade dos fluxos migratórios decorre de uma combinação de elementos: a pressão de difíceis condições de vida em relação aos que imigram para a busca de emprego e de uma vida melhor, e a procura por mão de obra por parte dos países mais desenvolvidos economicamente (MARTÍNEZ, 2007). Desde 1945, o fluxo migratório mais importante tem sido dos trabalhadores de países mais pobres para os países mais ricos: América Latina e Ásia para a América do Norte, e África para a Europa Ocidental. O que não impede que ocorram variações específicas desse padrão geral, especialmente vinculadas ao caso das ex-colônias e dos processos de descolonização (MARTÍNEZ, 2007).

O fato da grande maioria dos países receptores de imigrantes também serem capitalistas e um número significativos deles desenvolvido, faz com que exista uma relação entre a desigualdade sofrida pelos imigrantes e o sistema capitalista (CASTIEN, 2013).

Já em sua época, Marx e Engels identificaram a relação entre o trabalho dos migrantes e a nova ordem capitalista na Inglaterra. Perceberam que em uma colônia

irlandesa na Inglaterra existia uma segmentação do mercado de trabalho conforme critérios de nacionalidade, pelos quais os imigrantes irlandeses ficavam com os piores empregos. Desta forma, não existia uma unidade de trabalhadores devido as rivalidades nacionais, de modo que os trabalhadores nativos com salários melhores assumiam posições políticas mais conservadoras (CASTIEN, 2013).

A relação entre a desigualdade e as migrações é explicada por duas teorias: a histórico-estrutural e a da mobilidade da força de trabalho. A primeira estabelece que as desigualdades políticas e econômicas provocam uma mobilização de mão de obra barata para o capital. Já para a segunda, a migração é decorrência de um processo de sobrevivência, que é provocado pelo próprio sistema capitalista para promover a mobilização do trabalho. A mão de obra barata aumenta a expansão física do capital e a produtividade, contudo a desigualdade também aumenta (SALIM, 1992).

Engels (1975) defendia que um dos motivos do processo de industrialização inglês ter ocorrido de forma rápida foi o fato de existir uma reserva: a grande população pobre da Irlanda. Na sua terra natal, os irlandeses não tinham nada a perder e imigrando para a Inglaterra tinham tudo a ganhar. A partir do momento em que eles descobriram que existiam oportunidades de emprego com bons salários, vários irlandeses passaram a imigrar para a Inglaterra. Quando chegavam, permaneciam nos bairros mais pobres das cidades inglesas, mesmo assim eles consideravam suas situações como boas quando comparadas a sua terra natal.

Percebe-se a existência da relação entre as desigualdades construídas e a funcionalidade do processo imigratório. A população de países com poucas oportunidades de trabalho manifesta interesse em imigrar para aqueles que oferecem melhores condições de vida. Estes países contratam os imigrantes para setores que os nacionais não demostram muito interesse por apresentarem salários baixos, mas que são considerados aceitáveis pelos imigrantes. Além disso, o acúmulo de capital aumenta.

Humberto Márquez Covarrubias (2010) afirma que a visão dominante sobre a imigração é composta por cinco teorias: a do enfoque microssocial, a dos fatores de atração e expulsão (push-pull), a do enfoque neoclássico ortodoxo ou neoliberal, a do transnacionalismo, e a da migração e de desenvolvimento.

A teoria do enfoque microssocial defende que a migração é um ato que decorre de uma decisão individual ou familiar. Esta teoria associa os fluxos migratórios a tradições e as redes sociais, desconsiderando motivos históricos e estruturais (COVARRUBIAS, 2010).

A teoria dos fatores de impulso e expulsão (push-pull) traz os elementos que causam a saída e aqueles que atraem correntes migratórias, devido às desigualdades socioeconômicas entre as regiões (COVARRUBIAS, 2010).

A teoria do enfoque neoclássico ortodoxo ou neoliberal defende que a migração existe devido a diferença salarial entre os países. A decisão de migrar é individual e familiar, e pode ser considerada como um investimento em capital humano. Além disso, segundo esta teoria, os processos de liberalização do neoliberalismo, como acordos de livre comércio, entre países centrais e periféricos, reduziriam as desigualdades salarias e a imigração em massa (COVARRUBIAS, 2010).

A teoria transnacionalista defende que os imigrantes formam redes, que vinculam país de origem e destino, criando uma espécie de espaço transnacional. O processo de globalização, especialmente o avanço da tecnologia da informação que facilitou os fluxos migratórios, é para esta teoria o principal estímulo às migrações (COVARRUBIAS, 2010)

A teoria da migração e do desenvolvimento defende que o envio de recursos dos imigrantes para seus países de origem colabora para o desenvolvimento dos últimos. Esta corrente vem sendo defendida por diversas organizações internacionais como: o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) E a Organização para o Crescimento e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (COVARRUBIAS, 2010)

Para Covarrubias (2010), todas essas teorias têm em comum a incapacidade de explicar as causas profundas da migração e a de criticar o fenômeno da globalização neoliberal. Além disso, estas teorias acabam construindo certos mitos em tornos das migrações.

O primeiro desses mitos está relacionado ao fato de todos os sujeitos envolvidos no processo migratório serem beneficiados, ou seja, os migrantes passariam a ter melhores condições de vida, a mão de obra migrante auxiliaria no crescimento do país de destino, e as remessas que os imigrantes enviam aos seus familiares que permaneceram no país de origem também beneficiaram este. No entanto, a globalização do neoliberalismo aumentou o desequilíbrio entre os países, suas desigualdades sociais, prejudicando economias de países subdesenvolvidos e originando uma migração forçada. Além disso, para o país de emigração, há empobrecimento, fragmentação das famílias, precarização de atividades produtivas e carência de mão de obra (COVARRUBIAS, 2010).

O segundo mito seria o de que o estabelecimento de acordos de livre mercado entre os países e políticas de ajuste estrutural resultariam em uma convergência econômica. Os acordos de livre comércio estabelecem uma falsa ideia de que os países periféricos são beneficiados por uma livre concorrência, podendo atingir muitos consumidores nos países desenvolvidos. Contudo, os grandes monopólios e oligopólios tomam posse de recursos privados e públicos, humanos e naturais, e áreas estratégicas. Na verdade, a integração neoliberal aumenta as desigualdades sociais e os desequilíbrios e serve de impulso das migrações dos países pobres aos centros do capitalismo mundial (COVARRUBIAS, 2010).

O terceiro mito afirma que a imigração é um fenômeno que não pode ser impedido, mas apenas administrado ou governado. Os governos dos países de emigração utilizam essa justificativa para se eximir de suas responsabilidades institucionais e políticas, a sua causa não estaria relacionada ao sistema econômico excludente, à monopolização e entrega de setores chaves para o capital estrangeiro e ao desmonte do Estado social. A justificativa apresentada por esses países seria o fato da imigração ser algo que sempre existiu na história da humanidade e que, por isso, não existe responsabilidade institucional ou política do presente (COVARRUBIAS, 2010).

O quarto mito seria o de que a imigração é uma tradição dos povos, um processo cultural que se reproduz por si mesmo. Essa ideia atribui ao indivíduo ou a sua família a decisão de migrar, sendo que esta ocorreria por razões culturais devido ao fato da migração ter se tornado algo tão recorrente na história. As migrações da atualidade não teriam mais relação com o fato de o migrante não conseguir melhores condições de vida no seu país de origem (COVARRUBIAS, 2010).

O quinto mito seria o de que a imigração é uma estratégia do indivíduo, ou de sua família, para aumentar a sua renda. Estas pessoas imigrariam por acreditarem na imagem do sonho capitalista das economias centrais, onde teriam mais oportunidades e liberdade. Na verdade, o indivíduo toma a decisão de imigrar pelos problemas estruturais do seu país de origem (COVARRUBIAS, 2010).

O sexto mito afirma que os imigrantes seriam agentes de desenvolvimento e seus recursos, especialmente as suas remessas, seriam a alavanca. Na realidade, diante da decomposição socioeconômica provocada pelo neoliberalismo, as organizações internacionais e o Estado responsabilizam os imigrantes por terem o papel de gerar processos de desenvolvimento especialmente em sua terra natal, sem realizar mudanças na situação institucional e política (COVARRUBIAS, 2010).

O sétimo mito afirma que as "boas práticas" seriam consideradas a melhor estratégia de desenvolvimento e migração. Na realidade, políticas públicas realizadas de maneira incorreta são suficientes para prejudicar qualquer processo de desenvolvimento em regiões com alto fluxo migratório. É necessário que as políticas públicas sejam desenvolvidas junto a um plano de diversificação de recursos públicos, privados e sociais, e de políticas alternativas que visem reverter as causas da migração forçada (COVARRUBIAS, 2010).

3. Migração e crise econômica na pandemia de COVID-19

Um dos principais atributos da história do capitalismo é a intensa mobilidade da população. No âmbito interno de cada país, as cidades se tornaram centros de acumulação de capital, o que provocou o crescimento da urbanização, resultante do aumento do índice de natalidade nas cidades, mas também da migração do campo para a cidade (BRITO, 1995).

Essas migrações ocorreram também entre diferentes países, formando uma das características do crescimento do capitalismo. Os países do continente americano têm a sua constituição caracterizada pelas migrações internacionais dos povos europeus e asiáticos somadas aos africanos trazidos como escravos para a América (BRITO, 1995).

No caso do Brasil, este se consolida como um Estado a partir da sua independência, em 7 de setembro de 1822. Nessa mesma época, o capitalismo inglês buscava ampliar seu mercado para sua produção. A Inglaterra começou a enfrentar o antigo sistema colonial em que o comércio das colônias era monopolizado pelas metrópoles. Ela também exigiu liberdade comercial para recursos financeiros e mercadorias. Em virtude disto, a partir da metade do século XIX os fluxos migratórios internacionais começaram a ganhar relevância. O Brasil conseguiu resistir às pressões dos ingleses até 1888, quando finalmente aboliu a escravidão, apesar do seu tráfico ser proibido desde 1850. A partir desta última data, o Brasil começa gradualmente a substituir africanos escravizados por imigrantes assalariados (BRITO, 1995).

O crescimento significativo da imigração no mundo na metade do século XIX ocorreu devido a grandes mudanças do sistema capitalista causadas pela Segunda Revolução Industrial. Essas mudanças ocorreram devido a uma crise estrutural do capitalismo. Até aquele momento, este funcionava como base na concorrência dos preços, que demandava um mercado cada vez maior. Por volta de 1840, o capitalismo começou

a dar sinais de crise, devido a um excesso de oferta de mercadorias. A solução para a crise foi a construção de mais ferrovias e navios, além da exportação de capitais. Mas um fator fundamental foram as migrações internacionais (BRITO, 1995).

Estima-se que entre 1850 e 1914, 30 milhões de pessoas emigraram da Europa para a América, principalmente para os Estados Unidos, o Brasil e aqueles da Bacia do Prata. Este foi considerado o maior movimento da história até aquele momento (HOBSBAWN, 1977).

Um grande problema que está vinculado à migração é a desigualdade racial. Neste caso, o racismo é utilizado para justificar a mão de obra barata e para impedir que determinados povos tenham acesso ao mercado de trabalho (GROSFOGUEL, 2007).

Grosfoguel (2007) traz como exemplo o caso de imigrantes caribenhos que foram incorporados ao mercado de trabalho metropolitano devido a uma expansão sistêmica do capitalismo, contudo não recebiam os mesmos empregos, salários e status que as populações europeias e americanas. Nos tempos de crise, os caribenhos eram marginalizados do mercado de trabalho. Nas duas situações, estabeleceu-se um discurso racista cultural para a incorporação da marginalização do mercado laboral ou de mão de obra barata, baseado em um discurso sobre atitudes, condutas, hábitos e valores culturais inadequados para a comunidade dominante.

Este tipo de fala racista baseada em valores culturais surge quando os discursos biológicos (aqueles que procuravam justificar a inferioridade de determinados povos em virtude de suas características biológicas) passam a ser cientificamente considerados absurdos. As migrações coloniais do Caribe provam como os discursos racistas culturais não são um fenômeno de um só país, mas mundial. Grosfoguel (2007) analisa esse fenômeno em quatro países: Estados Unidos, Reino Unido, Países Baixos e França. Em todos eles, a construção cultural do conceito de "nação" é utilizada para promover a exclusão racial.

Raúl Delgado Wise (2016) discute a relação entre a migração e desenvolvimento, sob uma visão crítica e compreensiva do fenômeno. Ele desmistifica as perspectivas dominantes sobre a relação migração e desenvolvimento.

As migrações forçadas integram a engrenagem da reestruturação do capitalismo neoliberal. A realidade da globalização neoliberal se reajusta para dar vez a uma nova divisão internacional do trabalho, que altera as relações de classe em favor do capital, principalmente do capital monopolista. Ocorre neste cenário um excesso do exército industrial de reserva em nível mundial, a formação de redes globais do capital

monopolista para manter e aproveitar a mão de obra barata e a grande desigualdade entre os países periféricos e os centrais, como instrumentos de disciplina do trabalho, fontes de cobiças extraordinárias para grandes redes de multinacionais e a divisão de classes (WISE, 2016).

As migrações forçadas buscam satisfazer a demanda da força de trabalho, reduzir gastos trabalhistas e contribuir para a economia dos países de imigração. A redução do valor da mão de obra do imigrante torna-se ainda maior quando os governos promovem um discurso de criminalização da imigração. Nesse caso, a vulnerabilidade do imigrante aumenta e a força de trabalho se desvaloriza, pois eles acabam se submetendo a baixos salários para não serem deportados do país receptor (WISE, 2016).

A exportação da força de trabalho, tanto de forma direta como indireta, concede espaço a formas superlativas de transferências de excedentes que agravam as dinâmicas de um desenvolvimento desigual. O primeiro caso consiste na exportação da mão de obra através da migração laboral, que tem como consequência a transferência dos custos de formação e o fato de pessoas estarem sendo forçadas a deixarem seu país de origem, fazendo com que ocorra a perda de recursos para acumulação de capital no país de emigração. Já o segundo caso, trata da participação dos países periféricos nas redes globais do capital monopolista, por meio de instalação de montadoras, que acabam transferindo os seus lucros para o exterior (WISE, 2016).

A pandemia de COVID-19 gerou um grande impacto econômico nos países e na vida das pessoas. A Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe (CEPAL), lançou o livro sobre o impacto da pandemia de COVID-19 na vida das trabalhadoras domésticas migrantes (VALENZUELA; SCURO; TRIGO, 2020).

Apesar de serem consideradas importantes para o bem-estar de diversas famílias, elas estão entre as trabalhadoras mais mal remuneradas, permanecendo na informalidade e sem nenhum tipo de proteção social (VALENZUELA; SCURO; TRIGO, 2020). Diversos países discutiram se o trabalho doméstico remunerado deveria ser ou não considerado essencial.

A Argentina estabeleceu que as trabalhadoras domésticas que fossem responsáveis pelo cuidado de pessoas que necessitavam de algum tipo de assistência, estariam exercendo um trabalho essencial. Contudo, as trabalhadoras domésticas que fossem responsáveis por pessoas do grupo de risco da COVID-19, não foram incluídas. A licença vigoraria durante o período de isolamento social. As trabalhadoras domésticas

com filhos menores teriam direito também a esta licença (VALENZUELA; SCURO; TRIGO, 2020).

Já no Brasil o trabalho doméstico foi considerado não essencial, com algumas exceções. Foram consideradas essenciais somente as trabalhadoras domésticas, que trabalhassem para empregadores, que exercessem algum tipo de trabalho essencial. Desta forma, essas trabalhadoras ficaram fora do direito à quarentena remunerada (VALENZUELA; SCURO; TRIGO, 2020).

O caso das imigrantes que exercem esta profissão, existe uma agravante, muitas delas estão com sua situação migratória irregular. A ausência de informação, de redes e seu menor acesso a benefícios sociais trazem maiores dificuldades para enfrentar a pandemia. A perda do emprego pode colocar em risco a sua residência no país, visto que algumas delas possuem um visto baseado em um contrato de trabalho (VALENZUELA; SCURO; TRIGO, 2020).

Na coletânea Notas de Poblácion nº 112, organizada pela CEPAL, contém um artigo intitulado "Migración y vulnerabilidade: efectos del COVID-19 en la inserción laboral de los inmigrantes internacionales en el Brasil en 2020". Neste artigo, os autores buscaram analisar os efeitos da pandemia de COVID-19 na inserção ao mercado de trabalho pelos imigrantes (FERNANDES *et al*, 2021).

Os autores dividiram os entrevistados da sua pesquisa em três grupos: venezuelanos, haitianos e outras nacionalidades. Entre os homens venezuelanos maiores de 18 anos, 306 (69,3%) afirmaram que estavam trabalhando antes da pandemia. No caso dos haitianos da mesma faixa etária, 197 (47,1%) estavam trabalhando antes da pandemia, já outras nacionalidades correspondiam 185 (57,9%) (FERNANDES *et al*, 2021).

Entre as mulheres venezuelanas maiores de 18 anos, 275 (49,7%) declararam ter um emprego antes da pandemia. Já entre as haitianas, 80 (32,6%) afirmaram ter um emprego antes da pandemia, já entre outras nacionalidades, 103 (55,9%) declararam que estavam trabalhando antes da pandemia. (FERNANDES *et al*, 2021).

Durante a pandemia ocorreu uma mudança significativa, tanto para os homens quanto para as mulheres. No caso dos homens venezuelanos, 186 (42,1%) conseguiram se manter no mercado de trabalho. Já no caso das mulheres venezuelanas, apenas 110 (19,9%) mantiveram seus empregos (FERNANDES *et al*, 2021).

A situação dos haitianos foi a mais grave, entre os homens apenas 115 (27,5%) mantiveram seus empregos. Entre as mulheres mais da metade perderam seus empregos (45 ou 56,2%). Em relação às outras nacionalidades 109 homens e 58 mulheres

mantiveram seus empregos, correspondendo a uma redução de 34,3% e 31,5%, respectivamente (FERNANDES *et al*, 2021).

4. Considerações finais

Inicialmente, demonstrou-se a relação existente entre a migração, desigualdade e o neoliberalismo. O processo da migração laboral sempre teve como causa problemas estruturais da sociedade. Na atualidade, estes problemas são causados pelo próprio neoliberalismo, que precariza o trabalho e a segurança social prejudicando principalmente os países mais pobres.

Desta forma, o imigrante deixa seu país de origem e busca melhores condições, em países que se apresentam como a "terra das oportunidades", no entanto, o real interesse dos países de destino é conseguir uma mão de obra mais barata para aumentar o acúmulo de capital.

No entanto, existem diversas teorias migratórias que defendem são outros motivos que geram os fluxos migratórios. O grande problema destas teorias, é que elas ignoram os modos de produção das sociedades e seus problemas estruturais.

No contexto da pandemia de COVID-19, a CEPAL publicou diversas coletâneas que tratavam da situação dos migrantes no mercado de trabalho. A pandemia provocou uma crise econômica mundial, que afetou gravemente o mercado de trabalho. Muitos imigrantes, tiveram a sua situação agravada em relação às demais pessoas, pois muitos estavam com sua situação migratória irregular, além disso diversos imigrantes passaram a ficar com sua situação migratória irregular quando perderam seus empregos, visto que sua residência estava fundamentada em um visto de trabalho.

Portanto, é necessário, primeiramente, que se reconheça que as migrações laborais estão associadas principalmente a um modo de produção capitalista neoliberal, que ataca especialmente os países mais pobres e desiguais. Uma vez reconhecida esta condição, é necessário que os países de destino, incluam também os imigrantes na proteção ao emprego durante a pandemia, devendo estar ciente de suas particularidades, como é o caso da necessidade de um contrato de trabalho para permanecer no país, no caso dos imigrantes com visto de trabalho.

5. Referências

BRITO, Fausto. Ensaio sobre as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo. In: **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1/2, p.21-34, 1995. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/453/pdf_428>. Acesso em: 10 mar. 2021.

CASTIEN, Juan Ignacio. "Inmigración y desigualdad". **Gaceta Sindical:** reflexión y debate, Madri, nº 20, p.242-259, jun. 2013. Disponível em: <https://www.ccoo.es/c20029a5e1178358a9e59cfa7ac9b499000001.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021.

COVARRUBIAS, Humberto Márquez. Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica. **Migración y desarrollo**, [*s. l.*], v. 8, n. 14, p. 59–87, 2010. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992010000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es. Acesso em: 9 jun. 2021.

ENGELS, Friderich. **A situação da classe trabalhadora em Inglaterra**. Porto: Edições Afrontamento, 1975.

FERNANDES, Duval; BAENINGER, Rosana; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BORGES, Felipe de Ávila Chaves. "Migración y vulnerabilidad: efectos del COVID-19 en la inserción laboral de los inmigrantes internacionales en el Brasil en 2020". **Notas de Población**, Santiago, nº 112, p. 11-34, jan.-jun. 2021. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47020/1/01_LDN_112_Fernandez.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

GRANADA, Daniel; CARRENO, Ioná; RAMOS, Natália; RAMOS, Maria da Conceição Pereira. "Discutir saúde e imigração no contexto atual de intensa mobilidade humana". Dossiê: Migração e Saúde. Botucatu, v.21, n. 61, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414328320170002 00285&lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2017.

GROSFOGUEL, Ramón. **Migrantes Coloniales Caribeños en los Centros Metropolitanos Del Sistema-Mundo**: Los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Barcelona: CIDOB, 2007.

HOBSBAWM, Eric J. **The age of capital**. Londres: Weidenteld & Nicolson, 1977.

MARTÍNEZ, Alfonso Garcia. "Las Lógicas Racistas Frente a la Inmigración: La Trama de la Desigualdad". **Nómadas**: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Roma, v. 16, n.2, p.1-11, 2007. Disponível em: <https://theoria.eu/nomadas/16/alfonsogarcia.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2021.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres**. Scotts Valley: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.

SALIM, Celso Amorim. "Migração: o fato e a controvérsia teórica". In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8, São Paulo, 1992. **Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. São Paulo: ABEP, 1992, p.119-144.

Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/609/589>. Acesso em: 3 mar. 2021.

VALENZUELA, María Elena; SCURO, María Lucía; TRIGO, Iliana Vaca. **Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2020.

WISE, Raúl Delgado. "Notas sobre la cuestión laboral y migratoria hoy: migración forzada, desarrollo desigual e imperialismo". **Revista THEOMAI**, Buenos Aires, n.33, p.157-173, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/299447876_Notas_sobre_la_cuestion_laboral_y_migratoria_hoy_migracion_forzada_desarrollo_desigual_e_imperialismo>. Acesso em: 24 mar. 2021.

GASTO SOCIAIS PÚBLICOS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA DESDE UMA MIRADA INTERNACIONAL

Aline Elisa Maretto Lang[1]

1. Introdução

Sob o lema "Um mundo apropriado para as crianças!" membros de diferentes organismos internacionais, representantes de organizações sociais e chefes de Estado se reuniram na última década do século XX, na Cúpula Mundial pelos Direitos da Infância, visando construir uma agenda política destinada a responder mundialmente às demandas das crianças (CAMPOS; CAMPOS, 2008). Esse é apenas um dos eventos[2] que ocorreram nas últimas décadas, cujo o foco foi a infância, ilustrando o crescimento dos debates que versam sobre as crianças e seus direitos (CAMPOS, CAMPOS, 2008). Organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Banco Mundial (BM), tem utilizado do seu poder mobilizador nas diferentes regiões do mundo, para incluir a infância na agenda internacional, seja pela sua atuação direta no financiamento de programas, seja atuando indiretamente como indutores de políticas locais por meio de acordos e pactos partilhados com os governos nacionais (CAMPOS, CAMPOS, 2008).

Com o crescimento desse debate alguns compromissos políticos mundiais foram acordados [3] , impulsionando a inclusão do tema primeira infância nas agendas governamentais. Esse movimento, a partir dos anos 2000, favoreceu o surgimento de um ambiente político capaz de interferir na agenda pública, dado que os acordos foram pactuados com objetivos, metas e prazos a serem cumpridos demandando dos governos a necessidade de elaborar políticas e programas que permitam alcançá-los (LANG, 2020).

Nesse contexto, a primeira infância[4], como um grupo etário específico dentro do período que corresponde a infância, vem ganhando destaque por ser vista como um período singular para intervenção (DENBOBA et al, 2014). Partindo de tal compreensão,

---

[1] Mestre em Política Social (UFES), doutoranda em Política Social (UFES). alinelisa_lang@hotmail.com

[2] *World Forum on Early Care and Education*; Assembleia Geral da ONU de Nova York (2000); Assembleia Geral da ONU (2002) adota o documento "*A world fit for children*"; Conferência Mundial sobre Educação e Cuidado na Primeira Infância (ECPI): construir a riqueza das nações (2010).

[3] Fórum Mundial sobre a Educação; Objetivos do Milênio; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Declaração de Incheon;

[4] Primeira infância período que abrange desde o nascimento até os 8 anos de idade, conforme estabelecido na Observação Geral N. 7 de 2005.

os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030 e a Rede de Ação para o Desenvolvimento da Primeira Infância[5] endossaram a importância do desenvolvimento na primeira infância, incentivando os países a investir em programas intersetoriais para esse público, favorecendo a sua inclusão nas agendas governamentais (VENANCIO, 2020).

No processo de formulação das agendas de políticas públicas para a primeira infância, tem-se o argumento de cunho econômico com base em pesquisas científicas que demonstram que programas direcionados a primeira infância tendem a gerar impacto econômico e social maior do que em outras fases da vida (BERNETT, NORES, 2015). Freitas e Shelton (2005) demonstram que os programas destinados à primeira infância devem ser vistos não como despesas, mas como um "bom investimento" devido aos amplos e duradouros benefícios. Para o BM "o investimento na primeira infância é um dos melhores investimentos que os países podem fazer." (DENBOBA et al, 2014, p. 1), devendo ser prioridade entre os governos. Igualmente, Barnett e Nores (2015) defendem que a primeira infância é uma fase em que os investimentos feitos podem trazer grandes retornos[6], justificando a sua inclusão nas agendas governamentais (BARNETT; NORES, 2015).

Pautados no argumento sob o ponto de vista econômico, evidências de pesquisas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugerem que o investimento público de 1% do PIB é o mínimo para garantir a prestação de serviços de qualidade de desenvolvimento na primeira infância (OECD, 2006). Entretanto, vale lembrar que garantir esse orçamento não significa, necessariamente, que os recursos serão investidos na direção necessária para o alcance dos resultados esperados. Ou seja, é preciso o desenvolvimento de políticas sociais que garantam às crianças o acesso a direitos sociais básicos em serviços de qualidade, como por exemplo na educação e na saúde.

Sob esse aspecto, esse artigo examina a tendência dos gastos sociais públicos com a primeira infância nos países membros da OCDE e no Brasil, do ano 2000 até 2017, visando verificar se e como a inclusão da primeira infância nas agendas governamentais refletiu no percentual do gasto com políticas para esse segmento geracional. Iremos

[5] Constituída pelo Unicef, pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Saúde.

[6] As fontes desses ganhos são: (1) cuidados infantis que permitem às mães trabalhar e (2) educação e outros apoios para o desenvolvimento infantil que aumentam o sucesso escolar. Além das reduções nas despesas públicas e privadas associadas ao fracasso escolar, crime e problemas de saúde, bem como aumentos nos rendimentos (BARNETT; NORES, 2015).

criticar os limites da perspectiva da primeira infância sob a dimensão econômica, tendo em vista o percentual de recursos públicos governamentais designados a esse grupo etário.

Para nossa análise, utilizamos dados secundários, de acesso público, referentes aos anos 2000 a 2017, disponíveis no Banco de Dados de Despesas Sociais da OCDE[7], que disponibiliza estatísticas internacionalmente comparáveis sobre despesas sociais públicas e privadas, assim como indicadores de despesas sociais líquidas, permitindo assim o acompanhamento dos gastos sociais dos países membros (OECD, 2019). Já os dados referentes ao Brasil foram extraídos do banco de dados da CEPAL, que sintetiza e documenta as informações produzidas pelos organismos oficiais dos países e organismos internacionais. Os dados referentes a educação também foram extraídos da publicação *Education at a Glance 2020: OECD Indicators* que oferece uma série de dados comparáveis e atualizados de indicadores, tanto dos países membros da OCDE como do Brasil (OECD, 2020).

É importante destacarmos que estabelecer comparações entre os gastos públicos dos governos com políticas sociais para a primeira infância é difícil devido a alguns fatores que precisam ser considerados (GARCIA, MATTHEWS, 2012). Dentre eles tem-se que os cuidados na primeira infância é uma questão ampla, que engloba vários setores por um longo período; existem diferenças nas modalidades e mecanismos de financiamento das políticas; diferenças culturais; unidade de medidas e qualidades de dados não comparáveis entre os países (GARCIA, MATTHEWS, 2012). Tais fatores justificam nossa opção por realizar nossa análise com países membros da OCDE[8], uma vez que ela reúne algumas das economias mais avançadas do mundo e alguns países emergentes como a Coreia do Sul, Chile, México e a Turquia. Ao definirmos tais países como foco de nossa análise, foi possível o acesso a um conjunto de dados secundários de países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico com o Brasil.

Quanto aos indicadores, o Banco de Dados da OCDE reúne um conjunto de dados transnacionais sobre a situação das famílias e crianças cujas informações apresentam os resultados de ações direcionadas as famílias e as políticas para família nos países membros da OCDE (OECD, 2019). Os indicadores estão ordenados em quatro

[7] Disponível em: https://stats.oecd.org

[8] São membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e Turquia.

dimensões: (I) estrutura das famílias, (II) posição das famílias no mercado de trabalho, (III) políticas públicas para famílias e crianças e (IV) resultados para as crianças (OECD, 2019). Nesse artigo utilizamos os indicadores referentes a dimensão III que permitiram acesso aos dados semelhantes do Brasil no portal CEPALSTAT e também na publicação da OCDE (*Education at a Glance 2020: OECD Indicators*), possibilitando análises do comportamento dos gastos governamentais com políticas para a primeira infância nesses países. Os indicadores escolhidos foram: despesas sociais públicas em transferência de renda[9] em dinheiro para famílias em % do PIB[10] e Gastos públicos com creches e serviços de educação infantil[11]. Apensar do banco disponibilizar diversos indicadores, esses foram os que permitiram tecer algumas comparações ainda que com alguns cuidados metodológicos.

Este artigo está estruturado em três seções, sendo a primeira delas a introdução onde apresentamos a temática do artigo e a metodologia utilizada. Na segunda apresentamos os resultados obtidos na pesquisa, indicando alguns avanços e retrocessos em relação as políticas sociais para a primeira infância, para finalmente, na última seção tecermos as considerações finais.

[9] No Brasil os programas de transferência direta de renda são: Renda Mensal Vitalícia, Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família, bolsa do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e bolsa do Agente Jovem. Nesse artigo, utilizaremos como referência para análise o PBF, pois é o programa que atende a famílias com crianças na primeira infância, foco do nosso estudo.

[10] As prestações pecuniárias familiares são definidas pela OCDE como transferência para as famílias, muitas vezes assumindo a forma de prestações por filhos, prestações familiares ou créditos fiscais reembolsáveis. Esses benefícios podem ser universais ou testados em termos de recursos (OECD, 2019).

[11] Gastos públicos com creches e serviços de educação infantil são todos os apoios financeiros públicos para famílias com crianças participando de serviços formais de creche e instituições pré-escolares (OECD, 2019).

2. Avanços e retrocessos nas Políticas Sociais para a Primeira Infância

As políticas voltadas para o desenvolvimento na primeira infância tiveram progresso em todo o mundo nas últimas décadas (UNICEF, 2019). A inclusão da primeira infância nas agendas governamentais acarretou no aumento do quantitativo de países que tem introduzido políticas nacionais de Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI) ou tem planos de implementação (UNICEF, 2019). Em 2020, cerca de 134 países tinham programas intersetoriais de DPI que desenvolviam pelo menos duas intervenções voltadas para estimulação e cuidados, ou seja, em 20 anos a expansão foi de quase 2.000% (UNICEF, 2021). O número de países com programas multissetoriais de DPI financiados pelos governos nacionais também cresceu, de 80 em 2018 para 105 em 2019 e 117 em 2020 (UNICEF, 2021). O compromisso político com a agenda de DPI ampliou, tendo em vista que de 157 países, 87 tinham uma política ou plano de ação nacional de DPI em 2020 - quatro a mais do que em 2019 (UNICEF, 2021). Vale ressaltar, porém que, ainda que positivo, o UNICEF indica que o progresso em relação a políticas sociais para a primeira infância desacelerou em 2020 em comparação com o ano anterior, provavelmente devido à pandemia (UNICEF, 2021).

Outro aspecto importante foram as ações do BM - entre 2000 e 2013, por exemplo, investiu US $ 3,3 bilhões em 273 projetos, principalmente em programas de saúde e nutrição (BLACK et al, 2017). Contudo, as políticas que receberam recursos do BM, são em sua maioria políticas focais e compensatórias, apresentadas como a solução para a superação da pobreza e das desigualdades sociais (CAMPOS, CAMPOS, 2008). Assim, apesar dos avanços obtidos com o reconhecimento da importância de investimentos na primeira infância, na prática, o que temos, ao analisar os indicadores mundiais, é um acesso muito desigual a políticas sociais básicas que refletem, por exemplo, nos níveis de pobreza infantil que no Brasil em 2011 era de 30,8%, Costa Rica 28,1% e Chile 25,3% enquanto da Dinamarca era de 3,5%.

Se por um lado, essa tendência mundial de implementação de políticas de DPI refletiu no crescimento dos investimentos públicos nessa área (BARNETT; NORES, 2015; BLACK et al, 2017); por outro, é importante considerar que só investimentos não é o suficiente para garantir que crianças na primeira infância tenham acesso a serviços básicos (saúde, educação, assistência social, etc.). Ainda que esses investimentos forneçam apoio para o desenvolvimento da infância, eles não proveem o cuidado responsivo e as oportunidades de aprendizagem necessárias para o seu desenvolvimento

devido a fragmentação das políticas, leis e programas existentes, impedindo os avanços nessa área (BLACK et al, 2017). Apesar de fragmentado, grande parte do crescimento dos investimentos conta com a participação das estratégias de financiamento conduzidas pelos governos nacionais, nas quais os recursos públicos são fundamentais para a implementação de políticas, programas e serviços de DPI (UNICEF, 2019).

Acompanhando essa tendência mundial, países membros da OCDE[12] e o Brasil também tem investido na promoção do desenvolvimento da primeira infância por meio da implantação de políticas e programas governamentais. Ainda que os países tenham objetivos diferentes ao definirem as políticas para a primeira infância, a justificativa para implementa-la é baseada em uma análise dos benefícios para as crianças, famílias e para a sociedade como um todo a partir de diferentes políticas possíveis em comparação com os custos (CLEVELAND; KRASHINSKY, 2001). Essas políticas incluem diversas atividades governamentais destinadas a influenciar a oferta e/ou demanda de educação e cuidados na primeira infância e a qualidade dos serviços prestados. São exemplos: a entrega direta de serviços de educação e cuidados para primeira infância, subsídios financeiros diretos e indiretos a provedores privados e subsídios financeiros para pais diretos e indiretos (CLEVELAND; KRASHINSKY, 2001).

Os subsídios financeiros para pais com crianças na primeira infância é uma das ações dos governos. Quando analisadas as despesas sociais públicas em transferência de renda direta para as famílias, verificamos que 34 dos 37 países da OCDE fornecem pelo menos um tipo de benefício familiar, com a maioria (30 países) oferecendo pelo dois ou mais. O gasto com esse benefício, entre 2001 e 2017, correspondeu em média a 1,2% do PIB desses países, sendo que em 2001 a média era de 1,2% do PIB e em 2017 essa média cresceu para 1,4% do PIB. Existe uma variação com essa despesa dentre os países da OCDE. Países como Chile (0,6%), Itália (0,6%), Japão (0,2%), México (0,2%), Portugal (0,6%), Espanha (0,3%) e Turquia (0,1%), gastaram em 2001 menos de 1% do PIB, enquanto países como Austrália (2,3%), Áustria (2,5%), Luxemburgo (2,6%) e Nova Zelândia (2,0%) esse gasto foi superior a 2% do PIB. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF)[13], programa do governo que faz a transferência direta de renda para as famílias,

[12] Os dados da OCDE indicam que todos os 37 países que compõe a instituição têm ao menos um programa cujo público alvo são as famílias e/ou as crianças na primeira infância.
[13] O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, é baseado na transferência direta de renda com condicionalidades e tem por objetivo o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil (BRASIL, 1993).

embora não muito elevado, também teve um crescimento no percentual de gasto em relação ao PIB, passando de 0,3% em 2003 para 0,4% em 2016.

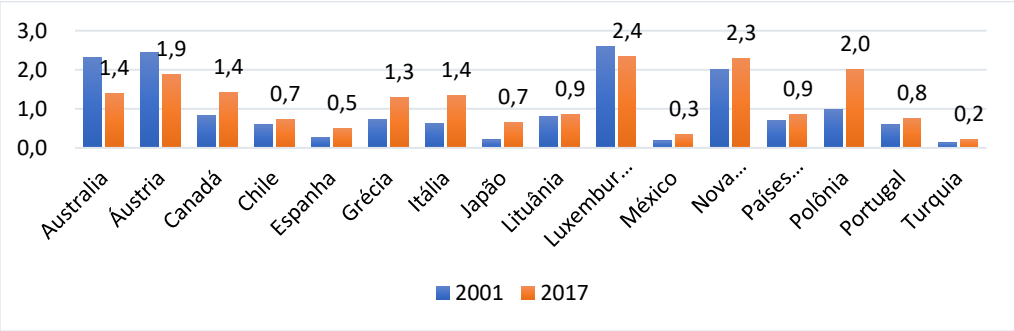


Gráfico 01: Diferenças nos gastos com transferência de renda países OCDE

Fonte: Banco de dados OCDE, acesso em setembro 2021.

Assim como o PBF, vários países da OCDE também oferecem benefícios familiares com condicionalidades. Países como a França, Itália e Noruega oferecem o benefício condicionado a renda para pais com filhos mais novos. Tal benefício ainda pode estar condicionado a situação dos pais no mercado de trabalho. Ao contrário do PBF em que a renda é um critério para recebimento ou não do benefício, sendo que a inserção dos pais no mercado de trabalho formal muitas vezes significa o não recebimento do recurso, nos países da OCDE os pais que estejam formalmente inseridos no mercado de trabalho não deixam de receber o auxílio do governo, nesse caso, porém, o recebimento geralmente é na forma de crédito tributário para a família trabalhadora ou de auxílio-creche.

Igualmente o PBF no Brasil, nos países da OCDE o valor dos benefícios familiares geralmente aumenta com o tamanho da família e o número de filhos na casa (OCDE, 2019). Outra variável é a idade das crianças, em alguns países da OCDE, o valor total dos benefícios familiares varia com a idade das crianças. Na maioria dos países, o valor do benefício familiar permanece a mesma, independentemente da idade do filho mais novo (OCDE, 2019). No entanto, países como Canadá, Islândia, Coréia e especialmente a República Tcheca, oferecem benefícios familiares maiores quando as crianças estão na primeira infância, enquanto na Austrália, Bélgica, França e Suíça o valor total dos benefícios familiares é maior para famílias com crianças acima de 8 anos. Em média, nos países da OCDE, o valor das prestações familiares é ligeiramente superior quando o filho mais novo tem 3 anos (6% do rendimento médio a tempo inteiro) do que quando tem 9 anos (5% da média integral - ganhos em tempo integral) ou 15 anos (4% do salário médio em tempo integral).

Outro setor de destaque nas políticas de DPI é a educação de crianças na primeira infância (DENBOBA et al, 2014). Reflexo disso foi o crescimento significativo nas taxas de matrículas ao redor do mundo de 33% em 1999 para 54% em 2012 (BLACK et al, 2017). Os dados analisados indicam que a educação e cuidados na primeira infância continuam no topo da agenda política em muitos países da OCDE (OECD, 2020). Essa preocupação pode ser visualizada na realidade concreta na medida em que há um aumento nas taxas de matrículas desses países tendo a média da taxa de matrícula de crianças de 0 a 2 anos passado de 21,9% em 2005 para 32,4 % em 2017, chegando a 38% em 2019. Já a taxa de matrícula de crianças de 3 a 5 anos passou de 74,6% em 2005 para 85,6% em 2017. Esse crescimento pode estar atribuído à extensão dos direitos legais a uma vaga nas unidades de ensino e aos esforços para garantir o acesso gratuito para crianças mais velhas, assim como ao aumento do acesso gratuito para grupos selecionados da população, como crianças com menos de 2 anos ou crianças em situação de pobreza (OECD, 2020). No caso brasileiro, a taxa de matrícula de crianças de 0 a 2 anos segue abaixo da média dos países da OCDE (23,1% em 2017), ao contrário da taxa de matrícula de crianças de 3 a 5 anos que esteve próximo a dos países da OCDE, chegando a 84,3% em 2017[14].

É importante consideramos que existem diferenças na idade em que os países garantem às crianças uma vaga em instituição de ensino, refletindo nas taxas de matrículas analisadas. Ainda que a maioria dos países garanta uma vaga em instituições de ensino com recurso público a partir dos 3 anos de idade ou um pouco antes, há exemplo de países (Dinamarca, Estônia, Finlândia, Alemanha, Letônia, Noruega e Eslovênia) que asseguram uma vaga para todas as crianças logo após o nascimento (OECD, 2020). Por outro lado, países como a Austrália, Áustria, Brasil, Chile, Costa Rica, Grécia, Lituânia, Holanda, Portugal e Suíça, os sistemas educacionais só oferecem vagas garantidas para maiores de idade: aos 4, 5 ou 6 anos (OECD, 2020).

Quando se aborda a educação, a destinação de recursos públicos é um fator importante para garantir amplo acesso a esse direito. A fonte de financiamento para os sistemas educacionais muda entre os países, sendo que em muitos deles é o setor público que fornece acesso universal a partir de uma certa idade (OECD, 2020). Tem existido um investimento público substancial e crescente em educação e cuidados na primeira

[14] Os dados anteriores a 2012 para taxa de matrícula de 0 a 2 anos não estavam disponíveis, assim como os anteriores a 2011 para crianças de 3 a 5 anos.

infância, ainda que tenham diferenças entre o desenvolvimento educacional pré-escolar e o desenvolvimento educacional da primeira infância (OECD, 2020). Entretanto, o investimento público em educação para a primeira infância é desigual, principalmente entre os grupos etários (OECD, 2020). Em média, as fontes públicas bancam 70% do gasto total com o desenvolvimento educacional da primeira infância, enquanto para a educação pré-primária, a parcela do gasto público é de 83%, com exceção do Japão e o Reino Unido onde os fundos privados correspondem por mais de 40% dos gastos totais com educação pré-primária (OECD, 2020). Em média, em 2017, os países da OCDE gastaram 0,86% do PIB com educação e cuidados na primeira infância, em comparação com 1,46% e 1,95% do PIB com a educação primária e secundária, respectivamente (OCDE, 2020). No período entre 2000 e 2017, houve um aumento desse percentual que passou de 0,45% em 2000 para 0,71% em 2017. Dentre os países membros da OCDE, Islândia (1,81%), Suécia (1,58%), Noruega (1,36%), França (1,32%), Dinamarca (1,32%) e Finlândia (1,12%), foram os que investiram maior percentual do PIB na educação e cuidados com a primeira infância (Gráfico 02).

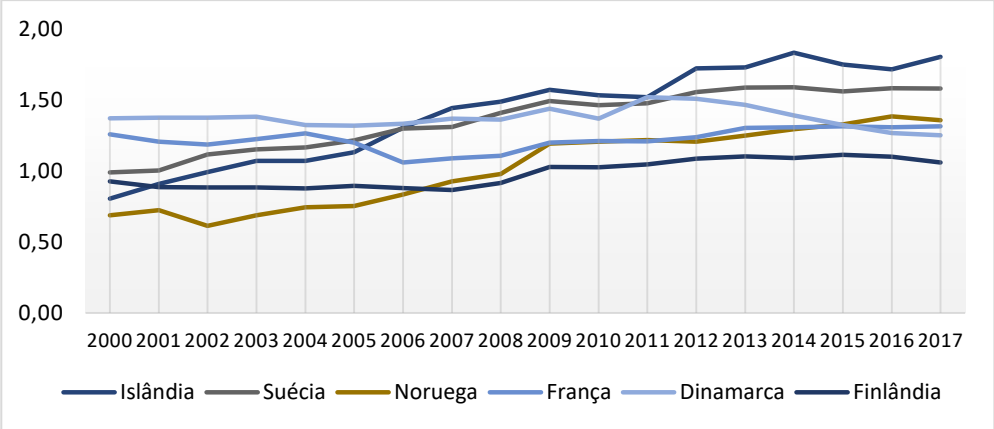


Gráfico 02: Gasto com educação para primeira infância países OCDE

Fonte: Banco de dados OCDE, acesso em setembro 2021.

As diferenças nas despesas podem ser explicadas pelas taxas de matrícula, direitos legais e intensidade de participação, bem como pelas diferentes idades de início do ensino primário (OECD, 2020). Para exemplificar, a menor duração da educação pré-primária, devido a transição anterior das crianças da educação pré-primária para a primária na Austrália, Irlanda e Reino Unido, explica em parte por que os gastos com educação na primeira infância como porcentagem do PIB são abaixo da média da OCDE nesses três países. Igualmente, o ingresso tardio na educação primária, como na Suécia, significa

uma duração mais longa do que em outros países e pode explicar o maior gasto em porcentagem do PIB do que a média da OCDE.

Os dados analisados revelam, ainda, queda a partir de 2011 no percentual de gastos com educação para a primeira infância na Dinamarca, país que historicamente alocou níveis altos de recursos para a educação. Durante a última década, houve variação no nível de despesas totais, embora sempre estiveram em um nível comparativamente alto (NUSCHE et al, 2016). Essa mudança pode ser explicada pelas políticas recentes dinamarquesas que entendem que melhores resultados de aprendizagem para os alunos são plausíveis sem empregar mais recursos da sociedade na educação (NUSCHE et al, 2016). Partindo desse princípio, foi possível implementar reformas para melhorar o desempenho dos alunos sem um grande aumento nos gastos gerais (NUSCHE et al, 2016).

Em relação ao Brasil, houve um aumento no montante de recursos gastos com a educação infantil até os 5 anos de idade, passando de 0,4% do PIB em 2010, para o equivalente a 0,5% em 2015 em creches e pré-escola. Todavia, apesar do aumento verificado, o nível de investimento ainda está abaixo da média dos países que compõe a OCDE que é de 0,8% do PIB.

Por outro lado, estabelecendo uma comparação entre o Brasil com alguns países individualmente, verificamos que o gasto do governo brasileiro com a educação infantil é maior do que na Turquia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda e Portugal, conforme ilustrado no gráfico 3. Nesse caso, não podemos deixar de considerar o modelo de financiamento adotado por cada governo diferentes nas formas de apoio à provisão dos serviços: alguns países os serviços são oferecidos em instituições públicas, enquanto outros trabalham com o setor privado (não público), caso dos Estados Unidos por exemplo (CHOI, 2004). Nesse sentido, vale considerar que ainda que os gastos totais do Brasil com educação na primeira infância como percentuais relativos do PIB possam equiparar-se aos dos países mencionados da OCDE, sua composição de fontes dos gastos pode ser diferente desses países (CHOI, 2004).

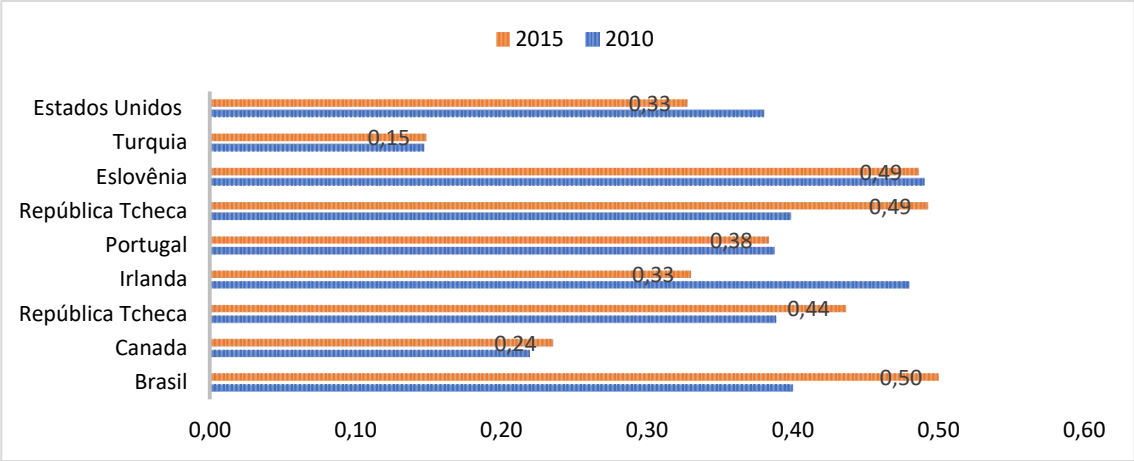


Gráfico 03: Países da OCDE com menor percentual de gasto com educação para primeira infância comparado ao Brasil.
Fonte: Banco de dados OCDE, acesso em setembro 2021.

3. Considerações Finais

Os dados analisados não deixam dúvida de que a primeira infância foi de fato incluída nas agendas dos governos nacionais, uma vez que percentuais das receitas governamentais têm sido destinadas a políticas e ações direcionadas a esse grupo etário. Na série histórica estudada (2000 a 2017) constatamos que na maioria dos países houve aumento no percentual de recursos destinados a transferência direta de renda para as famílias e com a educação na primeira infância. Acordos, como o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, contribuíram não só para a inclusão da primeira infância nas agendas governamentais como também para o crescimento do percentual de recursos destinados a esse público, já que estabeleceu metas e prazos para o seu alcance demandando dos governos ações concretas.

Esse novo direcionamento para a primeira infância permitiu que muitas crianças no mundo tivessem acesso a direitos sociais básicos que, embora já fossem garantidos legalmente, não faziam parte da realidade de muitas delas. Porém, ainda que a melhora nas condições de vida de muitas crianças seja um fato, os dados analisados revelam uma grande discrepância entre os países quando o assunto é a distribuição dos recursos públicos para atender as demandas das famílias e das crianças na primeira infância. Essa diferença está enraizada no modo de produção capitalista que transfere as responsabilidades para as famílias e "comunidades" os cuidados com a infância, deslocando as políticas do nível universais públicas para o plano das políticas compensatórias e focalizadas (CAMPOS, CAMPOS, 2008).

Os investimentos em políticas para a primeira infância, estão fortemente atrelados à perspectiva de desenvolvimento de recursos humanos (classe trabalhadora do futuro). Suas justificativas estão fundamentadas, com maior ênfase, na ideia de essa ser uma boa estratégia para romper com os ciclos da pobreza (CAMPOS, CAMPOS, 2008), substituindo os princípios de direito e igualdade por princípios de equidade e competitividade, criando as condições necessárias para a reprodução do capitalismo. Nesse caso, como já sinalizado, as políticas para a primeira infância são inseridas numa nova ordem, afastando-se de sua função social emancipatória, a que entendemos que deveria ser assumida pelos governos, garantindo, minimamente, o acesso aos direitos legalmente instituídos.

Referências

BARNETT, W. Steven; NORES, Milagros. Investment and productivity arguments for ECCE. In: MAROPE, T. M.; KAGA, Y. **Investing against Evidence:** The Global State of Early Childhood Care and Education. UNESCO, 2015.

BLACK MM, Walker SP, Fernald LCH, Andersen CT, DiGirolamo AM, Lu C, et al. Early childhood development coming of age: science through the life course. **The Lancet**. 2017;389:77–90. doi: 10.1016/S0140-6736(16)31389-7

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das crianças pequenas como estratégia para o "alívio" da pobreza. **Inter Ação**: Revista Faculdade de Educação (UFG), Goiânia, 33 (2): 241-263, jul./dez. 2008

CLEVELAND, Gordon; KRASHINSKY, Michael. **Financing ECEC services in OECD countries, Centre for Urban and Community Studies**. University of Toronto, 2001.

CHOI, Soo-Hyang. Financiamento da educação infantil: perspectiva internacional. In: COELHO, R. C; BARRETO, Â.R. (Orgs.). **Financiamento da Educação Infantil:** Perspectivas em Debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004.

DENBOBA, Amina D.; SAYRE, Rebecca K.; WODON, Quentin T.; ELDER, Leslie K.; RAWLINGS, Laura B.; LOMBARDI, Joan. **Intensificando o desenvolvimento da primeira infância:** Investindo na primeira infância com grandes retornos. Banco Mundial, 2014.

FREITAS, Lia Beatriz de Lucca; SHELTON, Terri Lisabeth. Atenção à Primeira Infância nos EUA e no Brasil. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, vol. 21 n. 2, pp. 197-205, Mai-Ago 2005.

GARCIA, Marito; MATTHEWS, Clark. **Costing and Financing Early Childhood Programs**. World Bank, 2012.

LANG, Aline Elisa Maretto. A Agenda Brasileira No Campo Da Primeira infância: Avanços e Retrocessos. **Sociedade em Debate** 26, no. 2 (julho 28, 2020): 98-114. Acessado outubro 9, 2021. https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/2697.

NUSCHE, D. et al. (2016), OECD **Reviews of School Resources: Denmark** 2016, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264262430-en

OECD. **Education at a Glance 2020: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en.

OECD. **Starting Strong II:** Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care, Starting Strong, OECD Publishing, Paris, 2006.

OECD. **The OECD SOCX Manual (2019 edition)**. A guide to the OECD Social Expenditure Database. OECD Publishing, Paris, 2019.

UNICEF. **UNICEF global resource guide on public finance for children in Early Childhood Development.** Nova York, dezembro, 2019.

UNICEF. **Global Annual Results Report 2020**. Nova York, Junho, 2021.

VENACIO, SI. **Why invest in early childhood?** Rev, Latino-Americana de Enfermagem. 2020; 28:e3253. Acesso: set. 2021; Disponível em: https://www.scielo.br/j/rlae/a/bv5zZdjNh79spvnL9H7jkLm/?lang=pt.

PROTEÇÃO À INFÂNCIA NO CENÁRIO POLÍTICO DO ESTADO NEOLIBERAL

Jussara de Melo Ferreira[1]
Gilmara de Melo Ferreira Alves[2]
Gislane de Melo Ferreira Lopes do Nascimento [3]
Uélma Alexandre do Nascimento[4]

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo realizar uma breve apresentação a respeito do desenvolvimento da Política de Proteção à Criança e ao Adolescente no contexto da realidade brasileira, tendo como cenário a política Neoliberal. Para tanto, discorremos sobre a relação da implementação das políticas públicas de proteção à infância e a adolescência em sua vinculação aos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais dentre outros.

O nosso trabalho apresenta um recorte da realidade histórica, jurídica e sociopolítica do público infanto juvenil no Brasil. Tendo como parâmetros as principais legislações utilizadas no país, no que tange às crianças e adolescentes, discorremos sobre a política de proteção e efetividade dos direitos desses sujeitos, no cenário da política neoliberal, demarcada por uma conjuntura de desigualdades sociais e precarização das instâncias sociais vigentes.

Para tanto, realizamos um percurso metodológico a partir de uma revisão bibliográfica com diferentes perspectivas teóricas de autores e autoras que versam sobre a temática apresentada.

[1] Jussara de Melo Ferreira - Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialista em Saúde Pública pela UNIPE e mestranda no Programa de Pós Graduação em Serviço Social - jussaraas52@yahoo.com.br.
[2] Gilmara de Melo Ferreira Alves – Licenciada, Mestre e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professora concursada de Sociologia da Rede Estadual da Paraíba. gilmaraferreira79@hotmail.com.
[3] Gislane de Melo Ferreira Lopes do Nascimento- Licenciada em Letras pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialista em Educação de Jovens e Adultos pela Universidade Federal da Paraíba. Conselheira tutelar do município de Campina Grande, Paraíba, desde 2012.
lanemelocg@hotmail.com.
[4] Uélma Alexandre do Nascimento, graduada em serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba, especialista em violência doméstica pela USP e mestranda em serviço social pela Universidade Estadual da Paraíba. uelma.asocial@gmail.com

2. Historicizando a infância

A concepção de infância na história da humanidade é um fenômeno de grande relevância e que necessita ser estudado, pois trata-se de um conceito que vem sendo construído ao longo do tempo, variando a partir das condições sociais, culturais, políticas e ideológicas de cada sociedade. A infância na Antiguidade era vista como um desencadear de fases que poderiam ser interrompidas em qualquer momento por fatores externos. Nessa época, a mortalidade infantil apresentava índices alarmantes, além de ser permitida a prática do infanticídio, sem, no entanto, representar uma preocupação social ou que despertasse um sentimento de sensibilidade.

Até o século XII as condições gerais de higiene e saúde eram muito precárias, tornando o índice de mortalidade infantil elevado, durante todo o período Medieval e Moderno as crianças eram pouco vistas. Para Ariés (2019) "a passagem da criança pela família e a sociedade era muito breve e bastante insignificante para que tivesse tempo ou razão de forçar a memória e tocar a sensibilidade". De acordo com Heywood (2004, p.87):

> "Pode-se apresentar um argumento contundente para demonstrar que a suposta indiferença com relação à infância nos períodos medieval e moderno resultou em uma postura insensível com relação à criação de filhos. Os bebês abaixo de dois anos, em particular, sofriam de descaso assustador, com os pais considerando pouco aconselhável investir muito tempo ou esforço em um "pobre animal suspirante", que tinha tantas probabilidades de morrer com pouca idade."

As crianças que conseguiam atingir uma certa idade, eram inseridas na vida social, sem ter identidade própria e passavam a realizar atividades semelhantes à dos adultos, mesmo sem ter nenhuma preparação ou características físicas, as famílias não percebiam as necessidades específicas delas e nem suas peculiaridades, elas não recebiam nenhum atendimento diferenciado do dado a um adulto. Para Ariés (2019) era como se fosse um adulto em miniatura.

Nos séculos XIII e XIV, foi atribuído à criança modos de pensar e sentimentos anteriores à razão e aos bons costumes. Era atribuída aos adultos a incumbência de desenvolver nelas o caráter e a razão, como forma de prepará-las para a vida adulta, no entanto, não eram exigidas nenhuma preparação para lidar com elas. Tal atendimento contava com as chamadas criadeiras, amas de leite ou mães mercenárias.

Dos séculos XV ao XVIII, foi um período novo em que a família começou a se organizar em torno da criança e passou a lhe dar mais importância e a demonstrar mais

sentimento em relação a elas, as crianças passaram a ficar separadas dos adultos e a sair do anonimato. Segundo Ariés (1981, p.12) nesse novo momento se tornou impossível perdê-la ou substituí-la sem uma enorme dor, que ela pôde mais ser reproduzida muitas vezes, e que se tornou necessário, limitar seu número para melhor cuidar dela.

Por volta dos séculos XIX e XX é que a criança e seus comportamentos passaram a ser objetos de estudo de vários pesquisadores, os quais tinham como intuito compreender as mudanças que ocorreram na concepção da criança enquanto sujeito social, sendo realizados diversos apontamentos a respeito de suas condições peculiares, bem como das suas dificuldades. Nesse período surge a preocupação com a educação pedagógica e a inserção das crianças na sociedade. No entanto, para Heywood (2004, p.10), somente em épocas comparativamente recentes veio a surgir um sentimento de que crianças são especiais e diferentes, e, portanto, dignas de ser estudadas por si só.

3. Contextualizando a infância no Brasil

No percurso histórico da criança brasileira temos uma realidade marcada por diversas privações e dificuldades, sendo evidenciados inúmeros problemas enfrentados pela infância como: maus tratos, abandono, abusos sexuais, mortalidade infantil, miséria, fome, negligência, trabalho infantil e até escravidão, ou seja, uma série de violações causadas pela ausência do Estado, da família e sociedade em geral.

Diante dessa problemática, os jesuítas criaram uma proposta pedagógica para as crianças a fim de catequisar e trazer “luz” para elas, no entanto, eles não conseguiam enquadrar as crianças abandonadas, órfãs e migrantes em seu projeto pedagógico, uma vez que, havia um número enorme de bebês abandonados nas ruas sujas das cidades, os quais, em sua grande maioria chegavam a óbito, devido à falta de condições sociais.

Neste cenário, são abertas no país, com intuito de acolher as crianças órfãs a Roda dos Expostos e as Casas de Misericórdia. Esta roda era uma espécie de dispositivo onde eram colocados os bebês abandonados por quem desejasse fazê-lo. Com o fim desses locais as crianças passaram a ser vistas como marginais, os quais viviam na vadiagem nas ruas de nossas cidades, sendo necessário, a criação de um Código que regulamentasse a conduta desses indivíduos. Assim, através do Decreto Nº 17.943 – A de 12 de outubro de 1927, foi instituído o 1º Código de Menores com o objetivo de consolidar as leis de assistência e a proteção aos menores abandonados e delinquentes, os quais precisavam da

intervenção do Estado, representado pela figura do Juiz de Menores, o qual decidia o destino destes.

O Primeiro Código, de acordo com Faleiros (2009, p. 47) tinha um caráter "higienista de proteção do meio e do indivíduo, com a visão jurista, repressiva e moralista", que colocava nas mãos do juiz o destino das crianças e adolescentes pobres e excluídos socialmente desde a sua existência, havendo a criminalização da pobreza.

Conforme Frota (2007):

> "Todos aqueles aos quais a sociedade atribuía um significado social negativo. Menores eram aquelas crianças e adolescentes pobres, pertencentes às famílias com uma estrutura diferente da convencional (patriarcal, com pai e mãe presentes, com pais trabalhadores, com uma boa estrutura financeira e emocional, dentre outros). Aquelas crianças caracterizam-se como "menores" em situação de risco social, passíveis de tornarem-se marginais e, como marginais, colocarem em risco a si mesmas e à sociedade. Deste modo, tornou-se uma norma social atender à infância abandonada, pobre e desvalida, mas a partir de um olhar de superioridade, na tentativa de salvamento ou de "adestratamento".

Nos anos de 1960 verificamos que houve mudanças na forma do Estado assistir a infância através da criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor-FUNABEM, a qual foi implantada em vários estados brasileiros e tinha como objetivo "cuidar" dos menores carentes, abandonados e delinquentes. Eles eram encaminhados pela justiça e ficavam neste local esperando ser adotados. Na década de 1970, houve grandes iniciativas da sociedade em favor das crianças e adolescentes, sendo lançado no ano de 1979, o 2º Código de Menores em superação ao primeiro, o qual apesar de ter passado por algumas mudanças, graças aos movimentos sociais, em favor dos direitos do público infanto juvenil, ainda apresentava a doutrina da situação irregular e menorista.

Durante a década de 80 houveram vários movimentos sociais em defesa de alguns segmentos e grupos sociais, dentre eles destacamos o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, no ano de 1986, ocorrido em Brasília, com a intenção de discutir a situação das crianças e adolescentes do nosso país. Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã propiciou grandes avanços nos aspectos legais, uma vez que, incorporou reivindicações e reconheceu aos seus cidadãos particularidades e necessidades de cuidados, no caso das crianças, com suas especificidades, as quais vinham sendo discutidas internacionalmente e acabaram sendo inseridas no documento. No que tange a infância e juventude destacamos, o artigo 227 que explicita:

> (...) é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Como forma de ampliar a discussão do que está posto em nossa Carta Magna, nos anos 90 foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal 8.069/1990), o qual implanta a política de proteção integral à infância e adolescência, um marco muito importante, porque eles saem da situação irregular e passam a ser considerados sujeitos de direitos, tirando das mãos do juiz o poder "ilimitado", essa legislação institui, de fato, uma proposta de política de proteção, elegendo, inclusive as crianças e os adolescentes como seres em estado de desenvolvimento, sujeitos de direitos e prioridade absoluta, na destinação de recursos no plano econômico, por meio de previsões orçamentárias e nos aspectos práticos. Houve a implementação de um Sistema de Garantia de Direitos com diversos atores sociais que buscam em rede assistir ao referido público.

Neste mesmo documento, destacamos a criação dos Conselhos da Criança e Adolescente, que tem como finalidade propor e elaborar políticas públicas, que favoreçam a infância e juventude e o Conselho Tutelar a fim de desafogar o judiciário brasileiro, dando mais agilidade as demandas que se acumulavam nas Varas da Infância e Juventude, os quais têm como foco a garantia e a efetivação dos direitos, junto ao Estado, família e sociedade em geral.

Em 1993, a partir da Constituição foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS (8.742), a qual regulamenta e estabelece normas e critérios para a organização da assistência social em prol das crianças e adolescentes, que serão assistidas através do desenvolvimento de programas e projetos nos âmbitos municipais, estaduais e federais a fim de favorecer o desenvolvimento pleno da infância e adolescência.

Em 1996 temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9394/96) que institui uma política nacional garantindo o acesso e a permanência de crianças e adolescentes na escola, de forma gratuita, nos mais diversos níveis de ensino, a qual visa minimizar os efeitos históricos de desigualdades sociais do nosso país, além de formar cidadãos mais preparados para o mundo do trabalho e a vida em sociedade.

Apesar das inúmeras mudanças nacionais, no tocante a significação da infância e adolescência, a sociedade brasileira ainda reflete um cenário que requer atenção por parte

do poder público, bem como da sociedade em geral, nos rumos que se tem dado efetivamente à política pública de garantias dos direitos da infância e juventude na atualidade.

4. O Estado neoliberal e suas implicações na construção das políticas sociais

Para discutir sobre a política neoliberal é necessário, antes de tudo, buscar compreender, de fato, o que se constitui o neoliberalismo.

Para Harvey (2008):

> O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direito à propriedade privada, livres de mercados e livre comércio.

O neoliberalismo é mais comumente associado a um conjunto de políticas que privatizam a propriedade e os serviços públicos, reduzem radicalmente o Estado social e produzem um clima de impostos e tarifas amigável para investidores estrangeiros (LIPPMANN, 1938 *apud*, BROWN, 2019, p.28).

Dessa forma, podemos dizer que o neoliberalismo, suas ideias, as instituições, as políticas, a racionalidade política, juntamente com sua cria, a financeirização, provavelmente moldaram a história mundial recente com um profundo ataque ao social, desencadeando uma cidadania cada vez menos democrática disposta a autorizar um Estado crescentemente antidemocrático.

A democracia brasileira, nesse cenário da política neoliberal, traz à tona o autoritarismo encoberto pelas formalidades legais falsamente democráticas, desarticuladoras dos direitos políticos, sociais e trabalhistas e, por outro lado, a luta dos trabalhadores empobrecidos, dos precarizados e desempregados.

Nesse sentido, a política neoliberal, objetiva instaurar uma cultura antidemocrática a fim de que desapareçam os espaços de igualdade, equidade, cuidado cívico que a democracia exige e reivindica, se distanciando assim da conceitualização de moral proposta pelos precursores do neoliberalismo – Hayek e Friedman (BROWN, 2019).

Se buscarmos compreender na prática como essa teoria incide diretamente como sistema de dominação política, econômica e ideológica e quais as implicações para a classe trabalhadora percebemos como sendo uma proposta de função ideológica alienante, com vistas ao fortalecimento e a garantia a dominação do projeto da elite burguesa. Se

faz relevante entender como se dá a relação e/ou o papel do Estado nesse cenário social globalizado e tecnologizado.

Outro aspecto importante a se compreender é na prática como se deu a aplicação dessa proposta e quais seus efeitos geradores, ressaltando que se perceberá a depender do nível de dependência econômica dos países e suas implicações em maior ou menor proporções.

Características como a desregulação do Estado, as privatizações nos países que chegaram a adotar de fato e de direito o "Estado de bem estar social", houve grandes retrocessos dos direitos sociais, e no caso dos países de economia dependente e periférica assistimos a dramáticos processos de contra reformas, quando na maioria dos casos, as políticas ainda se viviam o sentimento de conquista e provisionamento no aspecto legal da garantia apenas na esfera política, pois na prática viveu-se mesmo o grande mito do desmonte, pois muitas conquistas se deram apenas no campo legal, embora no campo social, os aspectos da focalização e seletividade ainda se tornaram mais acirrados em nome dos ajustes fiscais e do desenvolvimento econômico do país.

Em sua gênese o neoliberalismo desresponsabiliza o Estado e o sistema de produção capitalista dos provimentos e das garantias efetivas aos direitos e a manutenção dos mesmos frente aos tensionamentos inerentes as desigualdades produzidas pelo sistema vigente de dominação e atribui ao Estado segundo Mandel (1985) as seguintes principais funções:

> 1- Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas da classe dominante;
> 2- Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes, ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema jurídico e penitenciário;
> 3- Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante, em consequência que as classes exploradas, aceitem sua exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é "dos males o menor", ou a "vontade suprema", ou porque nem percebem a exploração.

Nesse sentido, precisamos compreender que o Estado apesar de ser anterior ao modo de produção capitalista, mais do que nunca, vem fazendo o papel de promotor da dominação dos interesses do capital, propiciando ainda mais a fragilização da classe trabalhadora, a destruição dos direitos sociais conquistados, trazendo a lógica da individualização e das manifestações dos sujeitos e grupos como desvirtuantes e de necessária coerção.

O Neoliberalismo veio acompanhado da globalização da economia, que consiste numa padronização de mercadorias e do consumo, ou seja, foi uma forma imposta pelos países desenvolvidos, para que os seus produtos fossem consumidos a nível mundial, com o discurso do livre comércio entre as nações. Na verdade, esse ajuste neoliberal trouxe uma nova realidade para os países periféricos, pois provocou uma grande crise, como define Soares (2000, p.12)

> Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente – denominado de neoliberal – que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, consequentemente, uma "nova" pobreza.

Com o agravamento desses problemas causados pela política neoliberal e pela globalização, as políticas sociais que surgiram em números reduzidos nesse período, tiveram caráter assistencialista e passam a funcionar de forma paliativa. Quanto às políticas sociais universais (Previdência Social, Saúde e Educação), na condição de Estado mínimo, tais políticas vêm sendo destruídas e outra frente de ataque e sucateamento são os setores públicos, como modelo oneroso para o Estado.

Apesar da política social se constituir como sendo um instrumento de garantia de direitos que deva estar presente em todos os governos, não tendo o caráter de ação setorial ou conjuntural, temos vivenciado práticas completamente distintas, sendo essa uma fragilidade que permite as diversas mutações vividas a partir dos condicionantes políticos, sociais e econômicos impostos pelas estruturas e cenários vigentes, que por sinal se constitui extremamente dinâmico, em especial quando se é necessário atender aos interesses de ordem mundial do momento.

Todas essas medidas manifestam efetivamente as discussões trazidas por Behrinhg (2011), o qual muito bem explicita sobre o agravamento da questão social, manifesto pelo fenômeno da agudização da pobreza e do Estado de barbárie amplamente discutido por Netto (2013).

O Estado tem normatizado esses comportamentos por meio da formulação e recrudescimento de leis que favorecem a lógica do sistema dominante e transfere aos indivíduos e instituições a responsabilidade e os ônus gerados pelo agravamento da questão social, criminalizando a pobreza e instaurando o Estado penal, inclusive na busca de lucrar com essa medida, haja vista que em outros países, a exemplo dos Estados Unidos, ser uma prática que vem "dando certo e aquecendo a economia" por meio da

empregabilidade e do desenvolvimento de produtos e estruturas voltadas para esse tipo de atendimento.

Mediante a exposição de alguns condicionantes, os quais estão diretamente ligados entre a implementação de políticas econômicas e políticas sociais, percebemos uma grande discrepância entre o que está previsto legalmente e de fato o que será garantido concretamente nas realidades sociais, especialmente na conjuntura brasileira, que é demarcada historicamente pelas desigualdades sociais.

O ano de institucionalização do ECA foi também o período em que o neoliberalismo foi introduzido no Brasil pelo Governo de Fernando Collor e a partir de então, se agudizou o processo das perdas sociais, que já vinham acontecendo, mas com a implantação da política neoliberal, tais perdas foram ainda mais acentuadas. Foram mudanças que proporcionaram um desequilíbrio da economia, a minimização do Estado, a privatização do setor público, o desemprego estrutural e com isso, a falta de investimentos em políticas sociais. Em meio a esta grande crise, desponta paralelamente um grande desenvolvimento tecnológico, que passou a ser reconhecido como a "Terceira Revolução Industrial", que de certa forma contribuiu para aumentar as estatísticas de desemprego no país, pois o mercado de trabalho passou a exigir pessoas com qualificação e conhecimentos tecnológicos em informática, robótica, microeletrônica e etc., que não condizia com os requisitos da maioria da população.

Portanto, a institucionalização do ECA no ano de 1990, em meio a toda esta crise, foi um dos maiores avanços na política de proteção à infância e à juventude, além de ter sido uma forma de resgatar a grande dívida social contraída durante décadas. No entanto, vivemos até o momento, o grande dilema de efetivação, no qual o Estado ainda continua criando estratégias de atendimento muito mais no cunho interventivo quando já instalada as situações do que aquilo que efetivamente se propõe fazer por meio do aparato legal vigente.

5. Considerações finais

A partir das observações realizadas pelo percurso histórico vivenciado no Brasil, podemos afirmar que o país enfrenta muitas dificuldades, no que concerne a efetivação de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias, pois os princípios basilares de análise de como o Estado vê essas famílias, de fato, ainda são os mesmos, a culpabilização dessas, dos sujeitos e a criminalização da pobreza, atribuindo a eles toda a culpa, sem fazer a

ponderação da negativa sistêmica dos direitos desse público e das condições reais/materiais de suas famílias, que muitas vezes, as impossibilita de exercer seu papel e propiciar as condições mínimas de desenvolvimento de seus filhos.

Desse modo, na sociedade brasileira, a qual é tipicamente neoliberal, é possível perceber a ausência do Estado e a grande força coercitiva que ele exerce, através da constante criação de leis e regulamentações que acabam por talhar e reprimir as manifestações sociais, ao mesmo tempo, que o eximi de algumas responsabilidades, que caso fossem garantidas, evitariam em grande potencial a violação dos direitos infanto-juvenis e de seus familiares.

Assim, algumas questões são suscitadas: as crianças têm sido consideradas como sujeitos de direitos? A prioridade absoluta, inclusive na destinação de previsão nos orçamentos públicos, existe dentro do contexto vigente? Direitos fundamentais à vida e políticas de diminuição dos efeitos causadores pelas desigualdades estruturais têm sido efetivadas? Será realmente possível chegarmos ao patamar de equidade da proteção e garantia de direitos das crianças e adolescentes no atual modelo político de uma sociedade neoliberal?

Tais questões indicam que as problemáticas em relação ao tema não se esgotam com esse artigo, tendo em vista todas as nuances que envolvem a questão social e que são resultados dos avanços do sistema capitalista na busca desenfreada pela acumulação do capital.

Referências

ARIÈS, Phillippe**, História da Criança e da Família.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores,1978 Científicos.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: **fundamentos e história**. (Biblioteca Básica de Serviço Social; v 2). 9ª ed. São Paulo. Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado, 1988.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo. Editora Politéia, 2019.

FALEIROS, **Vicente de Paula**; et all; RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs);. A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª ed. rev. São Paulo. Cortez, 2009.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo, história e implicações**. Edições Loyola, São Paulo Brasil,2008.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância: da Idade Média á época contemporânea no Ocidente**. Porto Alegre: Artmed,2004.

MANDEL, E. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: **O Capitalismo Tardio**. Os economistas. São Paulo: Nova Cultural,1985.

NETO, João Clemente de Souza. **História da Criança e do Adolescente no Brasil**. Revista unifeo, revista semestral do centro Universitário FIEO-ano2, nº. 3 (2000).

NETTO, José Paulo. Uma face Contemporânea da Barbárie**.** Seção Temática. IN: **O social perspectiva: política, trabalho, serviço social**/Organizadoras: Gilmasia Maria Costa, Reivan Souza-Maceió: Edufal, 2013.

NETTO, José Paulo. **Pequena História da Ditadura Brasileira**. 1ªed. São Paulo: Cortez,2014.

PRIORI, Mary Del. (ORG). **História da Criança no Brasil**. 7ª Ed. reimpressão- São Paulo: Contexto,2013.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo (SP): Cortez, 2000 – (coleção Questão de Nossa Época; v. 78).

_____BOSCHETTI, Ivanete. **Agudização da Barbárie e desafios ao Serviço Social**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo nº128 pag. 54-71. Abril. 2017.

A PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA: O ISOLAMENTO SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES

Terçália Suassuna Vaz Lira[1]
Maria Eduarda Silva dos Santos[2]
Maria Niegia Lourenço da Silva[3]

1. INTRODUÇÃO

A conjuntura atual de proteção à infância, que já havia sofrido uma série de consequências pós 2016, que impactam no orçamento, na elaboração e gestão das políticas sociais, vem sofrendo um outro impacto de grandes dimensões, no contexto da crise sanitária de 2020: o isolamento social imposto pelas medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus e as consequências econômicas e sociais decorrentes. A realidade mostra que existe um crescimento no número de casos de violação de direitos infantis, em que se destaca o aumento da pobreza, da desnutrição, da fome e da violência, que vitimiza milhares de crianças e adolescentes no Brasil nos últimos anos, e que vem se acirra frente ao contexto da pandemia e das medidas de isolamento social. Partimos do suposto que, o isolamento social proposto pela organização Mundial de Saúde é a medida mais eficaz de enfrentamento à pandemia para proteger as crianças dos riscos à sua saúde, por outro lado, pode vir a reforçar à situação de vulnerabilidade em que se encontram milhares de crianças e adolescentes, decorrente da pobreza e da extrema desigualdade social que o isolamento social tende a reforçar.

A pesquisa aqui apresentada teve como objetivo estudar o isolamento social proposto para o enfrentamento da pandemia e suas implicações na proteção à infância e adolescência. Tratou-se de investigar, o isolamento social e as situações de violações de direitos que se manifestam contra crianças e adolescentes nestes tempos, que se faz registrar em forma de denúncia, subnotificação ou na busca das famílias em acessar os

[1] Profa. Dra. do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba - Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Comunitária Infanto-Juvenil - NUPECIJ, UEPB. E-mail: tercalia_suassuna@hotmail.com

[2] Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Pesquisadora voluntária - Universidade Estadual da Paraíba. Vinculada ao Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão Comunitária Infanto-Juvenil (NUPECIJ). E-mail: mariaesds38@gmail.com

[3] Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Bolsista do Pibic - Universidade Estadual da Paraíba. Vinculada ao Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão Comunitária Infanto-Juvenil (NUPECIJ). E-mail: niegia1999@gmail.com

benefícios sócio assistenciais junto às instituições da Rede de proteção do município de Campina Grande. A pesquisa realizada pretendeu responder à seguinte questão: Em que medida o isolamento social vivido para enfrentamento da pandemia, implica, em um movimento dialético, de proteção à saúde da criança e do adolescente, e na mesma medida, acarretar situações de vulnerabilidade que as põe em risco de violação de seus direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal de 1988?

Buscou-se assim analisar as medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19 em Campina Grande, em que se destaca os decretos por meio dos quais se fazem determinar as medidas de isolamento social e identificar os impactos de tais medidas na garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Buscou-se assim levantar os indicadores sociais junto às instituições responsáveis pelo acolhimento de denúncias e solicitações de benefícios socioassistenciais eventuais. Pretende-se com a divulgação do estudo junto aos órgãos competentes, subsidiar as ações de Proteção e Assistência à infância e adolescência em tempos de pandemia.

2. A PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA NO BRASIL

O cenário de enfrentamento à pandemia exige-nos a apropriação do atual cenário econômico e político, e como este vem impactar a vida de crianças e adolescentes, e pôr em vulnerabilidade a proteção à infância e adolescência no país. A compreensão que a crise estrutural do capital, aprofundada com a crise econômica mundial desde 2008 e suas formas de enfrentamento pelo grande capital, internacional e nacional, agora sob determinações do setor financeiro da economia, impõe a necessidade de luta e resistência em defesa dos direitos sociais e contra as medidas de austeridade fiscal que vem sendo adotadas por vários governos, e em especial pelo governo brasileiro.

No Brasil, a crise capitalista se expressa na diminuição dos postos de trabalho, no aumento do desemprego, na precarização das condições de trabalho e salários, na reforma trabalhista que vem eliminar direitos historicamente conquistados. Como resposta à crise, busca-se reforçar a superexploração da força de trabalho para reverter o quadro de crise econômica e assim aumentar as taxas de lucro (LIRA, 2018). Neste cenário a crise econômica somou-se à crise política que culminou com o Impeachment da então presidente Dilma Roussef e a chegada ao poder do então vice-presidente Michel Temer. Posteriormente fruto das eleições de 2018, agora por meio democrático, ainda que utilizando-se de recursos em que se configura uma campanha fraudolenta

(apropriação ilegal de recursos do fundo partidário e divulgação de fake news nas redes sociais), chega a Presidência da República, o capitão aposentado do exército, Jair Messias Bolsonaro. Estes, têm como objetivo implantar um projeto neoliberal, extremamente conservador, contrário à proteção social e às políticas sociais universais no Brasil.

O fato mais preocupante do atual cenário político, remetem às reformas implantadas que se referem aos cortes nos investimentos, em saúde, educação, assistência social e outros, em cujo contexto, os mais implicados são os mais vulneráveis, entre estes, destacam-se as crianças e adolescentes, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e tendem a serem as mais impactadas com as reformas que vêm sendo implantadas. Dentre as várias medidas adotadas pelo Governo Michel Temer, destacamos a Emenda Constitucional n. 95/2016[4]. O impacto dessa emenda se estende pelos próximos 20 anos, período em que ela irá vigorar como previsto no Art.106, o que traz como consequência o congelamento de gastos por esse período, bem como, a impossibilidade de implementação de novas políticas públicas. O governo Bolsonaro dando continuidade ao de Temer, apresenta um programa de governo pautado na contenção das despesas públicas e tornar um Estado racional. Neste sentido, muitos desafios vêm se colocando para que as crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e efetivados no seu cotidiano, isto posto, põe e repõe para a academia à necessidade de municiar a Rede de Proteção da infância e adolescência de conhecimentos teóricos, políticos e técnicos-operativos que permitam o enfrentamento aos desafios que se colocam, no sentido de superarmos o distanciamento entre o que se preconiza na legislação e o que se assiste na realidade concreta.

3. CRISE CAPITALISTA E PANDEMIA: elementos para a sua problematização.

Nas duas últimas décadas do século XX e primeira do século XXI, o sistema do capital vem vivenciando um processo de aceleradas mutações, vinculadas ao desenvolvimento da ciência e de tecnologias sem limites e sem controles, apartado das necessidades humanas e desconectado da ética da sustentabilidade e do cuidado.

[4] A Emenda Constitucional nº 95 aprovada em 13 de dezembro de 2016, estabelece um teto para os gastos públicos por um período de 20 anos, apresenta a queda do custeio com políticas sociais, o que aprofundará o subfinanciamento crônico do SUS (VASCONCELOS, SILVEIRA E XAVIER, 2017)

A crise emergente em 2008 revela a incapacidade do capitalismo de encontrar soluções duradouras para seus problemas. Inegavelmente esta crise do sistema do capital encarna uma importante lição da história que precisamos compreender e avaliar, a partir das suas múltiplas manifestações (CARVALHO; CASTRO, 2013).

Dentro das relações de trabalho acontecem mudanças significativas, a reutilização de antigas formas de exploração, desvalorização dos direitos trabalhistas, transformação de espaços domésticos em espaços produtivos – uma forma de terceirizar o trabalho e firmar o trabalho informal, como também o salário por peça. E é em meio a esse cenário nefasto que surge a pandemia do novo coronavírus.

Sabe-se que a pandemia evidencia a crise econômica já existente, uma vez que acirra esse quadro ao desnudar a lógica empreendida pelo capitalismo. No entanto, faz-se necessário destacar que apesar de seus impactos, o novo coronavírus[5] não mexe nas bases estruturais do modo de produção capitalista.

No contexto brasileiro, a pandemia da Covid-19 evidenciou a vulnerabilidade brasileira na indústria da saúde, ocasionando uma crise sanitária sem precedentes, especialmente no que concerne à disputa por produtos. No contexto político, o governo Bolsonaro adotou como estratégia uma postura negacionista acerca da pandemia e de sua forma de enfrentamento (o isolamento social), o qual tenta justificar tal postura alegando que a pandemia faz parte de uma conspiração gestada pela esquerda nacional e mundial com o objetivo de instalar uma ditadura comunista no Brasil. Já em relação à classe trabalhadora, a pandemia apresentou-se como um paradoxo: se saírem para trabalhar ficam expostos ao contágio, se ficarem em casa (isolamento) não disporão de recursos mínimos para sobreviver.

[5] A Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o estágio de preocupação e declarou, em 11 de março, que está em curso uma pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2) que provoca a doença nomeada Covid-19. Desde 31 de dezembro, quando a China comunicou a circulação de um vírus de novo tipo, os casos já alcançaram 156 países ou territórios, segundo levantamento da Universidade John Hopkins (18/3). [...] O Brasil registrou a primeira ocorrência em 26 de fevereiro. Em meados de março, já eram 291 casos confirmados e foi registrada a primeira morte, um homem de 62 anos em São Paulo, de acordo com o boletim epidemiológico do Ministério da Saúde (17/3). (RADIS, 2020, p. 5).

4. O ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS NO BRASIL: as medidas de isolamento social

O atual momento de pandemia causada pelo novo Coronavírus, atingiu de forma assombrosa inúmeras nações e potências mundiais. No caso do Brasil, O Sistema Único de Saúde (SUS) é a porta que a maioria da população busca resposta para suas enfermidades e frente a essa pandemia não é diferente. A luta incessante aderida pelos profissionais que estão na linha de frente, é reduzir os impactos causados pelo vírus, através dos materiais e meios que lhe são fornecidos. Porém, partes dos danos não são reparáveis por negligência de um sistema que não põe em primeiro plano a saúde e trata seres humanos como mercadoria.

No país, a primeira notícia do vírus divulgada na mídia se deu em 21 de janeiro, somente 37 dias depois, mas, especificamente no dia 26 de fevereiro, foi divulgado o primeiro caso registrado no país (REIS, 2020). E em 3 de fevereiro, o Governo Federal decreta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional, três dias depois foi sancionada a Lei da Quarentena como medida de enfrentamento da pandemia. (JÚNIOR, J. H. S. *et al*, 2020)

O Brasil, que em 2019 apresentava um alto índice de trabalhadores informais, (cerca de 38,4 milhões de pessoas dentre aquelas que mantêm uma atividade remunerada, representando assim 41,1% dos trabalhadores ocupados) ver sua economia, já em crise, recrudescer (DANTAS, 2020). Este ser não-social, denominado de COVID-19, bate frente com a economia e com as relações de trabalho que são impostas pelo sistema capitalista, até porque, sem a exploração da força de trabalho, (devido às medidas de isolamento), se rompe a função do mais valor, objetivo principal do sistema. Os setores mais afetados são o de turismo, lazer e vestuário, que sofrem uma queda drástica.

Observa-se que as medidas de "proteção ao emprego," que foram promovidas pelo Estado, contribuem para a flexibilização das relações de trabalho através da redução de jornada e dos salários e da suspensão de contratos de trabalho, e dão licença aos patrões dos setores econômicos mais atingidos para realizar demissões em massa. Enquanto isso, as políticas de transferência de renda ofertadas aos trabalhadores informais são ineficazes para assegurar a sua sobrevivência e a de seus familiares, apresentando-se assim, uma tendência ao aumento do desemprego, da pobreza, da fome e dos despejos.

5. O MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PB E A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: o locus da investigação

A Rainha da Borborema, como é conhecida a cidade de Campina Grande no estado da Paraíba, foi fundada em 01 de dezembro de 1697, no entanto, só recebeu o reconhecimento enquanto cidade em 11 de outubro de 1864. Hoje é considerada um importante polo industrial da Região Nordeste e internacionalmente como sendo o principal polo tecnológico da América Latina, com uma população estimada em 409. 731 habitantes, conforme dados do IBGE (2019), sendo a segunda cidade mais populosa do estado. No que se refere a questão econômica, o município lidera efetivamente o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos, representando 15,63% do total das riquezas produzidas na Paraíba (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE, 2021).

No que diz respeito ao atendimento voltado para o público infantojuvenil, Campina Grande é um município que se destaca pelo amadurecimento das discussões junto aos serviços e programas voltados a política de proteção referentes a esse público, contando com a Rede Local de Atendimento à Criança e ao Adolescente – REDECA, configurando-se em um espaço de discussão privilegiado, que congrega vários atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) com representação dos eixos de proteção, promoção e controle dos direitos da criança e do adolescente.

O município de Campina Grande teve o primeiro caso de COVID-19 confirmado no dia 27 de março de 2020. A primeira medida tomada foi o Decreto nº 4.463 de 16 de março de 2020, destacava-se no Decreto, a recomendação do isolamento social, em especial, para às pessoas idosas e/ou com comorbidades; o controle de eventos abertos ao público; o reforço às ações de higiene entre outras indicações objetivando frear a contaminação pelo novo vírus. Contudo, das medidas seguintes, foram acionadas 56 (cinquenta e seis) medidas (decretos) para o enfrentamento da doença mediante levantamento realizado nos Semanários Oficiais do Município de Campina Grande/PB.

Apesar do país apresentar grandes avanços em relação à proteção da infância e adolescência sendo o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 o grande marco, o Brasil ainda está entre as nações que mais violam os direitos dessa população. Conforme dados da Secretaria de Direitos Humanos, das 137,8 mil denúncias relatadas ao Disque 100, em 2018, 76.216 se referem a violações de direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2018). As violações ocorrem quando não há a efetivação dos direitos básicos elencados no ECA: vida, saúde, liberdade, respeito, dignidade, convivência familiar e

comunitária. Entre as violações, podemos citar a violência doméstica, trabalho infantil, abuso sexual, falta de acesso ao ensino de qualidade, retirada da criança do seio de sua família, ausência de atendimento público a saúde, negligência institucional, dentre outras. Diante da realidade apresentada, buscou-se investigar como tal cenário de violações de direitos se apresenta no contexto de isolamento social, ou seja, em tempos de pandemia, no município de Campina Grande, na Paraíba.

6. OS ACHADOS DA PESQUISA

Foi considerado neste estudo para investigação, o período de isolamento social correspondente a março de 2020 à abril de 2021. Os dados da pesquisa se fizeram coletar junto aos Centro de Referência Especializado de Assistência Social –CREAS, Setor de vigilância socioassistencial, Conselhos Tutelares e Serviços de oferta de benefícios eventuais do município

No Município de Campina Grande –PB obedecendo a lógica de distribuição territorial e pelo porte do Município, no caso hoje, considerado de gestão plena, temos o quantitativo de 03 unidades do CREAS, os dados apresentados se constituem por uma amostra que será representada por duas unidades, nesse caso, as unidades I e III, e servirá de base para analisarmos algumas variações nos atendimentos.

Observando o número de violações registradas pelo CREAS II, referente aos anos de 2019, 2020 e os três primeiros meses de 2021, os indicadores apresentados no período que vai de 2020 aos três primeiros meses de 2021 apresentam uma diminuição preocupante em relação ao registro dos casos correspondente a 2019, com exceção daqueles que dizem respeito aos indicadores que fazem alusão aos efeitos causados pela pandemia, a saber: orientações para a contemplação de auxílio emergencial junto ao Cadastro Único e programa Bolsa família, orientações junto a Defensoria Pública, busca por atendimento médico, concessão de auxílio nutricional (cesta básica), busca por produtos de higiene pessoal e máscaras, dentre outros. No que se refere aos dados da unidade III, observou-se o fenômeno de uma suposta demanda reprimida, pois o dado que apresenta-se em destaque continua sendo representado pela busca do auxílio nutricional em especial. No que remete a situações de abandono, negligência, ou outro tipo de violência que implique na necessidade de acolhimento institucional ou de perda do poder familiar, percebe-se que os números têm crescido vertiginosamente nos anos de 2020 e no primeiro trimestre de 2021 se comparado ao ano de 2019. Podemos considerar como preocupante, tendo em vista que a medida de acolhimento é considerada como a última medida a ser solicitada pela Rede. A partir dos dados fornecidos pela Vigilância Socioassistencial foram feitas algumas análises acerca do quantitativo de notificações de

violências sofridas por crianças e adolescentes no referido período. Considerados os dados referentes ao ano de 2020, comparativamente aos dados de 2019, temos o comportamento demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1-Quantidade de violações contra crianças e adolescentes, 2019-2020

	2019		2020	
	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Tipo de Violação	27	98	8	56
Violência intrafamiliar	7	46	3	31
Abuso e exploração sexual; negligência e/ou abandono	46	159	19	68
Trabalho infantil	28	13	10	10
TOTAL	**108**	**316**	**40**	**165**

Fonte: Elaboração própria

O ponto a destacar nos quadros acima diz respeito à queda expressiva no quantitativo de notificações entre 2019 e 2020. Considerando o somatório do registro de todas as violações supracitadas, temos em 2019, 424 (quatrocentos e vinte e quatro) casos notificados, e em 2020, apenas 205 (duzentos e cinco), o que expressa em percentuais uma queda de 48% no número de notificações de violações. O que nos leva a indagar: será que essa queda no quantitativo representa uma diminuição de atos de violação de direitos contra a população infanto-juvenil? Ou isso é fruto da subnotificação decorrente do trabalho remoto das instituições e do isolamento social imposto pelas medidas de isolamento proposto para enfrentamento da pandemia?

No que se refere aos dados coletados junto aos Conselhos Tutelares do município de Campina Grande, tem-se o seguinte panorama: foram contactados todos os 04 (quatro) CT existentes, destes, dois (os conselhos Norte e Sul) encaminharam as informações que apresentam o cenário das denúncias recebidas em 2019, 2020 e de jan-

abr de 2021; Conselho Leste encaminhou informações de 2020 e jan-abr de 2021; e o Conselho Tutelar Oeste, se limitou ao envio dos somatórios de notificações do mês de mar de 2020 ao mês de mar de 2021, apresentando a notificação de 41 registro de denúncias, o que representa inflexões na análise aqui proposta e impossibilita a análise deste junto aos demais. Contudo, o baixo número de denúncias registradas no período citado em relação aos anos anteriores, faz presumir também, que ocorreu a subnotificação por tais instituições.

Dos dados levantados referentes às denúncias por tipo de violação (tais quais trabalho infantil, abuso e/ ou exploração sexual, maus tratos e negligência, situação de rua, abandono e acolhimento institucional), com vistas a sintetizar as informações coletadas, exibiremos, de maneira geral, o comportamento do quantitativo de tais violações. Mas, é válido ressaltar, que das tipificações apresentadas, a violação com maior incidência, diz respeito aos casos de maus tratos e negligência, em todas as entidades, em todos os períodos, o que se faz expressar na tabela abaixo:

Tabela 2 - Número de denúncias registradas pelos Conselhos Tutelares - 2019 a 2020

Unidade	**2019**	**2020**	**2021**
Conselho Tutelar Norte	83	116	66
Conselho Tutelar Sul	317	137	84
Conselho Tutelar Leste	Sr	163	42
TOTAL	**400**	**416**	**192**

Fonte: Elaboração própria

Por fim, os dados coletados junto aos serviços de oferta de benefícios eventuais e vigilância sócio assistencial, observa-se que no período de 2019 a 2020, anterior a pandemia, percebe-se que o maior número de solicitações, se fez por cestas básicas, com 397 unidades. Em segundo lugar, ficou o número de auxílio funeral com 266 solicitações, seguido de aluguel social com 42 inclusões. E por último, o Kit enxoval com 7 solicitações. Quando comparados com os números do ano de 2020, constata-se que todos os tipos de benefícios eventuais tiveram acréscimos, principalmente o benefício eventual de cestas de alimentos, que no período do primeiro ano da pandemia do Coronavírus, foi o item mais solicitado.

Quando comparados com os números do ano de 2020 (março de 2020, das primeiras medidas de isolamento social) e os três primeiros meses de 2021, constata-se que todos os tipos de benefícios eventuais tiveram acréscimos, principalmente o benefício eventual de cestas de alimentos, que no período do primeiro ano da pandemia do Coronavírus, foi o item mais solicitado com um total de 10.272 (no gráfico classificado como cesta pandemia), tendo apresentando um acréscimo de 2.587,40%. O segundo benefício eventual mais solicitado no ano de 2020, foi o auxílio funeral, com um quantitativo de 294 solicitações, obtendo um aumento de 9,58% em relação a 2019 (266). Na sequência, o Kit enxoval (com 105) ficou em terceiro lugar no número de solicitações, com um acréscimo de +1.500% comparado ao ano de 2019 (7 solicitações). O que é reflexo da fome que aumentou no país como consequência das medidas de austeridade já citadas e as de isolamento social.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados nos impõe um alerta e suscita a necessidade de investigação sobre as violações de direitos de crianças e adolescentes no período de pandemia, no contexto das medidas de isolamento social, que implicaram também em uma crise econômica, o que vem impactar de forma mais contundente as famílias mais pobres, pela situação de vulnerabilidade social a que estão expostas, que se expressa no aumento do desemprego e da pobreza e na diminuição da renda, acresce-a isso o trabalho remoto realizado pelas instituições da Rede de proteção que dificulta o acolhimento das denúncias, o que se expressa na subnotificação. O estudo remete a consideração que, a realidade na qual crianças e adolescentes precisam ficar em seus lares o dia inteiro, em companhia daqueles que historicamente se configuram como os seus principais violadores, concentram o maior número de ocorrências de violências contra crianças e adolescentes, e que, os espaços que possibilitam a identificação e a denúncia dos indícios de violações junto a essa população, é a escola. Conclui-se portanto, que as medidas de isolamento social e o trabalho remoto, estariam obstaculizando a denúncia e contribuindo para a subnotificação. A subnotificação estaria se manifestando na diminuição do número de denúncias, que, por sua vez, decorre das crianças e adolescentes estarem afastadas do olhar da comunidade escolar em decorrência das medidas de isolamento social. Considere-se que é a Escola, a comunidade escolar, quem mais realiza a denúncia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Balanço – Disque 100.** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasília. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a informacao/ouvidoria/balanco-disque-100. Acesso em: 25 mar. 2020

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA: **Lei 8.069,** de 13 de Julho de 1990, e legislação correlata. – 11º edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

CARVALHO, A. M. P. CASTRO, A.T.B.: **Crise do capital e dilemas do desenvolvimento: padrão brasileiro de inserção no capitalismo mundializado**.

DANTAS, A. V. **Coronavírus, o pedagogo da catástrofe**: lições sobre o SUS e a relação entre público e privado.Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, 2020. Disponívelem:https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462020000300304. Acesso em 22 jan.2021.

JÚNIOR, J. H. S. *et al.* **Da Desinformação ao Caos: uma análise das Fake News frente à pandemia do COVID-19**. Cadernos de Prospecção – Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 331-346, abril, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/viewFile/35978/20912. Acesso em: 26 nov. 2020.

LIRA, T. S. V. Superexploração da força de trabalho, crise mundial e golpe de Estado no Brasil. **Revista de Políticas Públicas,** V. 22, N. 2, 2018. Disponível em http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/10570.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. Semanário Oficial. Campina Grande: Gabinete do Prefeito, 2021. Disponível em: https://campinagrande.pb.gov.br/semanario-oficial/. Acesso em: 20 de abr.2021.

REIS, Isaac. A Retórica da Crise: Democracia e Estabilidade Institucional no Brasil em Tempos da Pandemia de Coronavírus. **Revista NAU Social,** n.20, p. 145 – 155 Maio / Out. 2020

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Flávia Verônica Silva Jacques[1]
Vera Maria Ribeiro Nogueira[2]

1. Introdução

A política pública nada mais é do que "o Estado em ação" e o referido termo designa um Estado cujo funcionamento se estrutura para a condução e implementação de políticas destinadas a suprir as demandas da sociedade, tais como: saúde, educação, moradia, segurança, geração de emprego e renda etc. (SERAFIM; DIAS, 2012).

No Brasil os estudos científicos sobre as políticas públicas concentraram-se, inicialmente na análise das estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais. (FREY, 2000; SERAFIM, DIAS, 2012). A pesquisa de Farah (2016) revela que a análise de políticas públicas se mostra presente no Brasil desde a década de 1930 e contou com a participação de diversos profissionais e de diversas áreas do conhecimento.

A análise de política, segundo Serafim e Dias (2012, p. 121) "[...] constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas." Trata-se de uma investigação aplicada à análise de atividades concretas do ente público, suas ações e seus reflexos sociais. A importância desta análise está na possibilidade de compreender a conformação e materialização das políticas públicas e suas complexidades, sejam elas nacionais, estaduais ou municipais. (SERAFIM, DIAS, 2012).

Nesse sentido, justifica-se o presente estudo pela relevância em se analisar as contribuições que determinadas políticas podem trazer para a solução de problemas específicos, e se estas soluções podem ser reproduzidas. Este texto objetiva apresentar uma síntese dos resultados de pesquisa que analisou as normativas sobre as políticas educacionais inclusivas estabelecidas no contexto brasileiro. Evidencia os seus aspectos

[1] Doutora em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL), Docente do Programa de Pós Graduação em Contabilidade (FURG) e docente dedicação exclusiva na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), e-mail: flaviajacques@furg.br
[2] Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina e Pós-doutora na Universidade Autônoma de Barcelona. Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social USFC e do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, e-mail: veramrn@gmail.com

principais no intuito de refletir acerca de possíveis avanços e retrocessos na implementação da política nesses últimos anos. Faz uma abordagem qualitativa da questão e a partir de levantamento bibliográfico e documental das principais regulamentações na área da educação inclusiva desde o ano de 1934 até 2020.

2. Revisão de Literatura

Apresenta-se, neste capítulo, o caminho percorrido pelas políticas educacionais de atenção às pessoas com deficiência no contexto brasileiro.

2.1 O Percurso das Políticas Públicas de Atenção à Pessoa com Deficiência no Brasil

No Brasil, o atendimento às pessoas com deficiência data da época do Império com a criação de duas instituições: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, em 1854, atual Instituto Benjamin Constant - IBC, e o Instituto dos Surdos Mudos, em 1857, hoje denominado Instituto Nacional da Educação dos Surdos - INES, ambos no Rio de Janeiro. No início do século XX é fundado o Instituto Pestalozzi em 1926, instituição especializada no atendimento às pessoas com deficiência mental. Em 1954 e 1955, respectivamente, são fundadas a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE e o primeiro atendimento educacional especializado às pessoas com superdotação na Sociedade Pestalozzi. (BRASIL, 2008).

Em 1934, o governo federal institui o ensino Emendativo por meio do Decreto n° 24.794/34. Tratava-se de um sistema de ensino paralelo ao sistema educacional geral consubstanciando-se em um modelo educacional concebido especificamente para as pessoas com deficiência tendo como objetivo a adaptação desses sujeitos ao meio social.

Os fundamentos para assistência educacional de pessoas com deficiência, de forma ampla, são estabelecidos legalmente no país a partir da primeira Lei de Diretrizes Básicas - LDB em 1961, sancionada pelo Presidente João Goulart. Enfatiza-se no texto legal, entre outros aspectos, a condenação ao tratamento desigual e quaisquer tipos de preconceito de classe ou raça, no âmbito educacional. No discorrer do texto da referida LDB n° 4.024/1961 identifica-se pela primeira vez a preocupação do governo com a educação de pessoas com deficiência tratadas pela Lei como “excepcionais”. Em seu Título X - Da Educação de Excepcionais – apresenta-se no art. 88: “A educação de

excepcionais, deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade". (BRASIL, 1961, art.88).

A partir da edição desta LDB já se verificavam suaves mudanças no sistema geral de educação no país, porém o acesso e a integração destas pessoas ainda necessitavam de regulamentações mais detalhadas. Na década de 1960, o país passava por transformações de ordem econômica e social: urbanização, industrialização e desenvolvimento econômico, mantendo o foco nos interesses da burguesia da época. Com esse movimento, a atenção para o ensino mostra-se orientada para a formação de cidadãos atuantes no processo político nacional, deixando em segundo plano as discussões sobre qualidade de ensino. (COTRIM, 1987).

Na década seguinte tem-se a edição da Lei nº 5.692/1971 que estabelece um detalhamento mais específico sobre a educação de pessoas com deficiência. Discorria em seu art. 9°: "os alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados deverão receber tratamento especial, de acordo com as normas fixadas[...]" BRASIL, 1971, art.9).

A partir desta normativa, observa-se um esforço inicial por parte das escolas em oferecer atendimento diferenciado e especializado aos alunos que apresentassem algum tipo de deficiência. Inicia-se, assim, o processo de criação das chamadas "Classes Especiais". Há nesta década um movimento de integração, no qual as instituições ou as classes especiais passaram a preparar essa população para a adaptação à sociedade. (JANUZZI, 2006).

A garantia da educação como direito universal – para todos os cidadãos indistintamente - passou a ser reconhecida no Brasil apenas com a promulgação da Constituição Federal da República de 1988 – CF/88. O artigo 208 da CF/88 assegura como dever do Estado, dentre outros aspectos, o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Dessa forma, as escolas públicas e privadas passam a ser estruturadas para receber todos os alunos e promover a todos a mesma possibilidade de aprendizado, passando a adaptar seus planos pedagógicos para tal.

"O conjunto das leis brasileiras destinadas aos direitos das pessoas com deficiência é reconhecido como um dos mais abrangentes do mundo. Antes da Constituição Federal de 1988 não havia normas sobre as pessoas com deficiência, à exceção de regulamentos [...]" (MAIOR, 2017, p. 32-33).

No ano seguinte, tem-se o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social, por meio da Lei n° 7.853/1989. Em seu artigo 1° ficam "estabelecidas normas gerais que asseguram o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiências e sua efetiva integração social". A referida Lei institui ao Poder Público e seus órgãos o dever de assegurar às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, entre eles: à educação, à saúde e outros que lhes proporcionem bem-estar pessoal, social e econômico. Especificamente sobre a educação a Lei n° 7.853/1989 estabelece em seu artigo 2° Parágrafo único: "o tratamento prioritário e adequado aos portadores de necessidades especiais". A referida regulamentação prevê especificamente o acesso ao ensino de 1° e 2° graus. (BRASIL, 1989).

Em 1994, impulsionados pela Declaração de Salamanca (considerada uma estratégia global de educação e um consenso mundial sobre as futuras orientações da educação das crianças e jovens com necessidades educativas especiais), a Portaria do Ministério da Educação - MEC n° 1.793/94 faz recomendações para a inclusão de conteúdos relativos aos aspectos éticos, políticos e educacionais da normalização e integração da pessoa portadora de necessidades especiais nos currículos de formação de docentes da área de ensino. (MEC, 1994).

Em 1996 estabeleceu-se a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação n° 9394/96 que trata de forma mais específica a educação para o segmento das pessoas com algum tipo de deficiência, apresentada em seu capítulo V, chamada de Educação Especial.

Já em 2002, por meio da Lei nº 10.436/02 que regulamenta a Língua Brasileira de Sinais – Libras - o país reconheceu a língua de sinais como o meio legal de comunicação e expressão bem como outros recursos de expressão a ela associados a serem utilizadas no meio educacional. Ainda, a Portaria do MEC nº 2.678/02 aprovou o projeto da grafia Braille para a língua portuguesa e passou a recomendar o seu uso em todo o território nacional. No ano seguinte, em 2003, o Ministério da Educação criou o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. O intuito era transformar os sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos, capazes de promover um amplo processo de formação de gestores e educadores nos municípios brasileiros. As ações desse programa são voltadas à garantia do direito de acesso de todos à escolarização, à organização do atendimento educacional especializado (AEE) e à promoção da acessibilidade.

Em 2006, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, impulsiona a criação de políticas inclusivas em vários países, sobretudo no Brasil. Com o intuito de estruturar e nortear os serviços de atendimento educacional especializado (AEE), institui-

se o Decreto nº 6.253/2007, e posteriormente o Decreto nº 6.571/2008, os quais apresentaram os objetivos do AEE nas Salas de Recursos Multifuncionais - SRM, bem como a necessidade de capacitação de professores para atuarem nessas Salas. Em 2011, o Decreto n° 7.611 apresenta novos parâmetros e garantias para o estabelecimento do AEE.

Regulamenta-se, em 2008, a "Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva", publicada pelo Ministério da Educação - MEC. De acordo com as diretrizes da nova política, a educação para pessoas com necessidades educativas especiais é definida como uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis de ensino. No contexto da deficiência, reconhece-se que muitas pessoas apresentam dificuldades de aprendizagem e necessitam de apoio durante a sua escolarização. De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ao se verificar que as dificuldades enfrentadas nos sistemas de ensino evidenciam a necessidade de confrontar as práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las, "a educação inclusiva assume espaço central no debate acerca da sociedade contemporânea e do papel da escola na superação da lógica da exclusão." (BRASIL, 2008, p. 1).

Outro importante avanço nas políticas educacionais inclusivas ocorreu em 2011 com a implementação do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Plano Viver sem Limite), o qual estabelece a garantia de um sistema educacional inclusivo – em todos os níveis - e apresenta quatro eixos de abrangência: educação, inclusão social, acessibilidade e atenção à saúde.

2.2 Políticas educacionais de atenção às pessoas com deficiência do "Marco Histórico" ao "Retrocesso"

Com o intuito de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência apresenta-se o Estatuto da Pessoa com Deficiência, através da edição da Lei nº 13.146/2015, considerado por muitos estudiosos e movimentos sociais como um "Marco Histórico" para as políticas inclusivas no Brasil.

Especificamente sobre o direito à educação, o Estatuto assevera em seu artigo 27 que: "a educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma

a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos [...]".(BRASIL, 2015, art.27).

Em seu artigo 28 o Estatuto discorre sobre as incumbências do setor público, atribuindo ao governo federal o dever de "assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar todo o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida." (BRASIL, 2015, art.28).

O Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência torna-se um marco regulatório que traduz a responsabilidade do poder público com estes indivíduos perante a adoção de medidas individualizadas e coletivas, em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino no país.

No ano de 2016 inicia-se o cenário de retrocesso no modo de pensar políticas inclusivas no Brasil, aliado às políticas de cortes de recursos financeiros - conforme Proposta de Emenda Constitucional (PEC n° 55) aprovada pelo Congresso Nacional no ano de 2016 e posteriormente transformada em Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual autoriza o congelamento dos gastos primários (saúde e educação, por exemplo).

Aprofunda-se este cenário com o Decreto Nº 9.759/2019, assinado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, que encerra conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei. Desta forma, extingue-se o CONADE, o qual estava acoplado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. Essas ações atingem negativamente as políticas nacionais de educação, assim como todas as políticas inclusivas até então estabelecidas, tanto em termos de subsídios financeiros para sua implementação e execução, quanto na própria formulação e monitoramento dessas políticas, no nível federal, estadual e municipal, dentro da modalidade de ensino de incumbência de cada ente.

Em 2018 realiza-se em Brasília uma reunião convocada pelo Ministério da Educação organizada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI para uma nova proposta de atualização da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI. (MANTOAN, 2018).

A referida proposta busca atualizar as diretrizes fundamentais da PNEEPEI e formular uma nova política para a educação especial no país, inclusive propõe a retirada

do termo "na Perspectiva da Educação Inclusiva" da nomenclatura da nova política. (MANTOAN, 2018).

A nova proposta do MEC vem causando, ao longo dos últimos anos, inúmeras manifestações contrárias às suas diretrizes por parte de movimentos sociais, pesquisadores, intelectuais e pelo próprio público-alvo da educação especial, sob o argumento de que a nova proposta trará um enorme retrocesso à educação inclusiva conquistada até então. (MANTOAN, 2018, MENDES, 2020). De acordo com Mendes (2020, p. 1)

> Nos últimos dias, o Instituto Jô Clemente (antiga Apae de São Paulo) publicou os resultados de uma pesquisa sobre o desenvolvimento de alunos com deficiência intelectual, comparando aqueles que frequentaram escolas comuns (em convívio com demais alunos) com os que estudaram em escolas especiais (que atendem exclusivamente pessoas com deficiência, de forma segregada). Segundo o estudo, as crianças em escolas comuns apresentaram maior desenvolvimento de competências relacionadas à comunicação, linguagem e relacionamento interpessoal. Em suma, o processo de aprendizagem e a construção da autonomia mostraram-se significativamente mais expressivos nos estudantes que tiveram acesso a escolas inclusivas.

O estudo do Instituto Jô Clemente revela a importância do processo de interação social entre os alunos, ocupando os mesmos espaços escolares, situação já comprovada há décadas por pesquisas realizadas por organismos internacionais como a ONU, em âmbito mundial.

Roseli Olhe - supervisora de Atendimento Educacional Especializado do Instituto Jô Clemente – quando entrevistada pela Agência Brasil em dezembro de 2019 afirmou que "a gente percebe o quanto essa possibilidade de estarem frequentando espaços comuns como qualquer outra pessoa é benéfico para o desenvolvimento deles, e isso a gente não pode perder de jeito nenhum". Tal situação aumenta a preocupação sobre o retorno à segregação de tais estudantes em escolas ou classes especiais, que, de acordo com Mendes (2020), é o direcionamento proposto na revisão da PNEEPEI. Nas palavras de Sartoretto e Sartoretto (2010, p. 1)

> [...] por conta da legislação e da luta dos movimentos sociais representativos dos mais diferentes segmentos da sociedade, um número cada vez mais expressivo de alunos com deficiências está frequentando escolas comuns. Isto tem levado a uma profunda reflexão acerca do papel e da finalidade da escola, de tal sorte que, no avanço das discussões, vai se consolidando a percepção de que as diferenças na sala de aula, antes de serem um complicador, podem se tornar um fator de qualificação e de enriquecimento do ensino.

O retrocesso proposto pelo MEC “resultará em incalculáveis prejuízos às perspectivas futuras de uma significativa parcela da população que conquistou, internacionalmente, o direito à educação em escolas comuns”. (MENDES, 2020, p. 1).

Para Mantoan (2018) o que tornou a PNEEPEI (BRASIL, 2008) um documento inovador e revolucionário foi seu enfoque na quebra de barreiras contidas no ambiente e não na deficiência. Desta forma “diante de tantas transformações para melhor, não há como retroceder, como mutilar os conceitos emitidos pela PNEEPEI, com o intuito de trazer de volta ideias e práticas baseadas em um modelo de deficiência calcado exclusivamente na pessoa (Modelo Médico) [...]”. (MANTOAN, 2018, p. 6). Em entrevista concedida à Agência Brasil [3], em dezembro de 2019, a diretora de Acessibilidade, Mobilidade, Inclusão e Apoio a Pessoas com Deficiência do Ministério da Educação (MEC), Nídia Regina Limeira de Sá, informou que o governo se prepara para publicar o decreto que altera a Política Nacional de Educação Especial em 2020. A diretora classificou a nova política como de flexibilidade com relação aos sistemas educacionais a qual entende que a educação para pessoas com deficiência não deva ser oferecida única e exclusivamente pelas escolas inclusivas comuns, afirmando que, como alternativa, devem retornar as escolas especiais e classes especiais. (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Segundo Sá "você pode conseguir melhores resultados para o público da educação especial em classes especiais ou escolas especiais. O foco dessa política estará na singularidade das pessoas, e não no grupo como um todo", completou. (AGÊNCIA BRASIL, 2019). Contudo, as afirmações feitas por Sá não apresentam nenhum dado científico que subsidie as ações do MEC, pelo contrário, rompe com a perspectiva inclusiva construída ao longo de décadas pela luta de movimentos sociais da pessoa com deficiência, pautada em inúmeras pesquisas científicas realizadas em âmbito mundial pela ONU e demais organismos de Direitos Humanos.

Finalizando a entrevista, Sá foi questionada sobre a principal crítica recebida sobre a nova política, a de que poderá contribuir para segregação. Sobre esta questão a diretora do MEC afirmou que "as turmas separadas podem acontecer. Não são ilegais, nunca foram”. (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

[3] A Agência Brasil foi criada durante o governo de Fernando Collor de Mello em substituição à extinta Empresa Brasileira de Notícias e é gerenciada pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). É reconhecida por sua credibilidade e abordagem pluralista. (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Em 30 de setembro de 2020 é instituído o Decreto Presidencial n° 10.502/2020 que apresenta a nova "Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida." A nova política para a educação especial no país apresenta dentre as suas diretrizes:

> Art. 6º São diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:
> I - oferecer atendimento educacional especializado e de qualidade, em classes e escolas regulares inclusivas, classes e escolas especializadas ou classes e escolas bilíngues de surdos a todos que demandarem esse tipo de serviço, para que lhes seja assegurada a inclusão social, cultural, acadêmica e profissional, de forma equitativa e com a possibilidade de aprendizado ao longo da vida. (BRASIL, 2020, art.6).

A narrativa sobre a não priorização da educação especial em escolas de ensino regulares (na contramão das principais orientações internacionais sobre educação) fica evidente ao mencionar em suas diretrizes a oferta de AEE "em classes e escolas regulares inclusivas, classes e escolas especializadas[...]" (BRASIL, 2020, art. 6°, IV). A principal argumentação do governo é a de que, com a nova política, seja priorizada "a participação do educando e de sua família no processo de decisão sobre os serviços e os recursos do atendimento educacional especializado". (BRASIL, 2020, art. 6°, IV).

"Um dos princípios norteadores dessa política nacional é a valorização das singularidades e dos direitos dos estudantes e das famílias no processo de decisão sobre as alternativas mais adequadas para o atendimento educacional especializado", afirmou o ministro da Educação, Milton Ribeiro em seu pronunciamento à Agência Brasil em 30 de setembro de 2020 durante o pronunciamento oficial do presidente da República. (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

O Decreto Presidencial n° 10.502/2020 foi recebido com muitos manifestos e críticas por estudiosos no assunto, instituições representativas de classe e por políticos. A exemplo disso, tem-se o manifesto publicado pelo Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença - LEPED/FE da Unicamp. A Carta-Convocação traz as seguintes colocações:

> O Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença (LEPED/FE/Unicamp) vem a público conclamar a sociedade brasileira em defesa da educação inclusiva, que foi violentamente golpeada ontem, 30/09/2020, pelo anúncio do governo federal a respeito de uma nova política de educação especial.
> O referido documento, publicado em forma de decreto, faz retroceder todos os esforços empreendidos no país para que o estudante público-alvo da Educação

> Especial não mais fosse vítima da violência que se constitui a segregação escolar. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (MEC/2008), cujo desmonte se deu por ato do executivo federal, buscava assegurar a esse público seu lugar entre os pares de sua geração, em uma escola para todos.
> Neste grave momento do país, em que o retrocesso se configura como projeto de governo, o LEPED exorta todos os que lutam pela causa e que reconhecem a hierarquização, a categorização e a segregação de pessoas como ato que fere a dignidade humana, a se unirem nesse movimento de resistência e luta. Jamais nos intimidaremos diante dos desmandos do atual governo, especialmente no que diz respeito à educação. (LEPED/FE, 2019, p. 1).

Segundo o manifesto a "nova política de educação especial" de nova só tem a data e o nome, pois o que defende se configura como mera reforma, trazendo de volta práticas outrora fracassadas e inconstitucionais". (MANTOAN, 2018).

Outra manifestação contrária à nova política foi noticiada no site da APUFSC (Sindicato de professores de Universidades Públicas do Estado de Santa Catarina - SC), o qual afirma que "essa nova política de educação especial valida as matrículas em escolas especiais, além de possibilitar segregação dentro da própria escola regular, com as classes especiais previstas" conforme relato de Luiza Correa, uma das coordenadoras do Instituto Rodrigo Mendes.[4] (CORREA *in* APUFSC, 2020, p. 1). Segundo palavras de Correa (2020, p. 1)

> Vai ficar muito fácil as famílias optarem pela escola especial porque a escola comum precisa de investimentos: formação de professores, redução de barreiras. Perderemos, com a nova política, essa possibilidade de investimento, porque querem investir em segregação. Ao mesmo tempo, ao insinuar a vinculação de recursos, estados e municípios vão se ver constrangidos a aderir ao modelo, porque precisam do dinheiro.

Ainda, Antonio Carlos Sestaro, presidente da Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down, afirmou que o decreto é "um retrocesso de uma luta de 30 anos" pelos direitos das pessoas com deficiência. Ele conclamou a união da sociedade civil contra a normativa e sinalizou para o teor do texto. (SESTARO *in* APUFSC, 2020, p. 2).

A reação política foi apresentada à Câmara de Deputados por meio do Projeto de Decreto Legislativo - PDL 429/20 o qual busca suspender a aplicação da Política Nacional de Educação Especial criada em setembro de 2020. O PDL é de autoria do Deputado Paulo Pimenta (PT –RS). Pimenta argumenta que "o decreto vai contra a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada pelo Brasil, a qual

[4] O Instituto Rodrigo Mendes (IRM) foi fundado na cidade de São Paulo com o objetivo de oferecer a pessoas com deficiência oportunidades de desenvolvimento por meio da arte. (INSTITUTO RODRIGO MENDES, 2020).

determina que essas pessoas não podem ser excluídas do sistema educacional geral". (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

Apesar do Decreto Presidencial n° 10.502/2020 entrar em vigor a partir da data de sua publicação, as ações implementadas a partir dessa nova política dependerão da adesão de Estados e Municípios, os quais terão que modificar seus planos locais de educação, o que demanda tempo de planejamento financeiro, estrutural e humano para tal.

Ainda, tem-se a necessidade de novas normatizações a respeito do Atendimento Educacional Especializado (serviço prestado em escolas de ensino regular para atender às necessidades educativas dos alunos com deficiência), o qual objetiva complementar ou suplementar a formação do aluno por meio da disponibilização de serviços e recursos de acessibilidade e também de estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem.

3. Considerações Finais

O cenário político e o contexto social da época de criação da "Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva", no ano de 2008, revelava um movimento mundial pela inclusão, ensejando uma ação política, cultural, social e pedagógica em defesa do direito de todos à educação. Com base nas recomendações trazidas pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação inclusiva e refletidas na documentação analisada, a educação especial estabelecida para o sistema de ensino passou a constituir a proposta pedagógica das escolas em todo o país, garantindo assim a transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil e a oferta do atendimento educacional especializado pelas escolas. Contudo, a partir do Decreto Presidencial n° 10.502/2020, que apresenta a nova "Política Nacional de Educação Especial", inicia-se uma jornada de retrocesso no modo de pensar e implementar a educação inclusiva em nosso país. A possibilidade do retorno à segregação de estudantes em classes especiais fere diretamente as recomendações trazidas por movimentos sociais, pesquisadores e convenções internacionais sobre o tema.

"A ideia da inclusão se fundamenta numa filosofia que reconhece e aceita a diversidade na vida em sociedade. Isto significa a garantia do acesso de todos a todas as oportunidades, independentemente das peculiaridades de cada indivíduo [...]". (MAIOR, 2017, p. 2). A partir desta concepção entende-se que, para ser possível o pleno desenvolvimento das pessoas com deficiência e de sua autonomia, torna-se necessário a

produção de meios, que atendam de forma adequada, a toda diversidade humana em todas as áreas, sobretudo a educacional, o que torna esse processo "inclusivo" um novo paradigma social amplamente discutido no nível político e acadêmico.

Outrossim, espera-se que em momentos futuros a construção da Política Nacional de Educação Especial, antes de sua implementação, seja amplamente discutida por especialistas, pesquisadores, ativistas e seu público-alvo. E desta forma, promova a garantia de oportunidades de aprendizagem à todos os alunos, indistintamente, evitando retrocessos nessa política.

Referências:

AGÊNCIA BRASIL. 2019. Governo deve publicar nova Política de Educação Especial. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-12/governo-deve-publicar-nova-politica-de-educacao-especial>. Acesso em: 19 mar. 2020.

APUFSC SINDICAL. 2020. Entidades veem retrocesso na política de educação especial de Bolsonaro. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2020/10/02/entidades-veem-retrocesso-na-politica-de-educacao-especial-de-bolsonaro/>. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDB 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. 1971. Lei n° 5.692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm.>. Acesso em: 10 abr.2019.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 20 mar 2019.

BRASIL.1996. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. 2015. Lei n° 13.146, de 6 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. 2020. Decreto n° 10.502, de 30 de setembro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-022/2020/decreto/D10502.htm>. Acesso em 07 out. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2020. Projeto revoga nova política de educação especial do governo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/697528-

projeto-revoga-nova-politica-de-educacao-especial-do-governo/.>. Acesso em: 10 out. 2020.

COTRIM, G. **Educação para uma escola democrática:** história e filosofia da educação. São Paulo: Saraiva, 1987.

JANNUZZI, G. **A educação do deficiente no Brasil:** dos primórdios ao início do século XXI. Campinas: Autores Associados, 2006.

MAIOR, I. M. M. L.Movimento político das pessoas com deficiência: reflexões sobre a conquista de direitos. **Revista Inclusão Social**, v.10, n.2, p. 28-36, 2017.

MANTOAN, M. T. E. **Em defesa da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva:** Análise e manifestação sobre a proposta do Governo Federal de reformar a PNEEPEI (MEC/2008). Campinas: LEPED FE/UNICAMP, 2018.

MENDES, R.H. 2020. **Está nas mãos do MEC e do CNE evitar graves prejuízos à educação inclusiva.** Disponível em: < https://rodrigohubnermendes.blogosfera.uol.com.br/2020/01/28/escolas-inclusivas-sao-as-melhores-para-estudantes-com-deficiencia/ >. Acesso em: 02 mar. 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC).1994. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial.** Brasília: MEC/SEESP.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA (MEC). 2008. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16690-politica-nacional-de-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-05122014&Itemid=30192>. Acesso em: 03 out. 2019.

SARTORETTO, R.; SARTORETTO, M. L. **Atendimento educacional especializado e laboratórios de aprendizagem:** o que são e a quem se destinam. 2020. Disponível em: <https://assistiva.com.br/AEE_Laborat%C3%B3rios.pdf >. Acesso em 05 mar. 2020.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social.** v.3, n. 1, p.121-134, 2012.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PELOTAS: ASPECTOS ATUAIS DE FUNCIONAMENTO

Lia Beatriz Gomes Victória[1]
Fabio Rios Kwecko[2]

1. Introdução

Neste estudo são apresentados aspectos que dizem respeito ao funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME) do município de Pelotas, cidade situada no Estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa teve como objetivo, identificar qual a atual estrutura material e administrativa do conselho, bem como, a percepção dos conselheiros quanto à função do Conselho no setor social de representatividade. O levantamento de dados primários foi feito por meio de um questionário com trinta e seis questões, abertas e fechadas, enviado e respondido por meio eletrônico, por quatro conselheiros representantes de segmentos da sociedade civil e do poder público.

As questões foram divididas em baterias. Com a primeira obteve-se a caracterização da amostra com base em um conjunto de questões sobre gênero, raça, grau de escolaridade, faixa etária, renda familiar, residência, situação de titularidade no conselho, tipo de representação e experiência em outro conselho. Com a segunda, obteve-se um conjunto de informações relacionadas a estrutura, base legal, orçamento, cronogramas de atividades, organização de documentos, e sistema de transparência. A partir da terceira bateria de questões, obteve-se dados sobre os parâmetros formais e condições de atuação dos conselheiros, composição, diversidade de setores representados, forma de escolha dos integrantes, escolha dos conselheiros nas entidades, articulação do conselho com os demais setores sociais, frequência e tipos de consultas feitas à base de apoio. Com a quarta e última bateria, foram levantados aspectos relativos à agenda e principais obstáculos enfrentados.

2. Os Conselhos

[1] Universidade Católica de Pelotas, liagvictoria@gmail.com
[2] Universidade Católica de Pelotas, fabio.kwecko@rolante.ifrs.edu.br

De acordo com a bibliografia especializada no tema, os Conselhos são instituições democráticas, plurais, de gestão colegiada, situadas fora do âmbito legislativo e executivo, criados por lei, que cumprem função estratégica para a ampliação da democracia. São paritários, compostos por representantes de instituições da sociedade civil organizada, governamentais e não governamentais, privadas e públicas, que atuam como interlocutores entre a sociedade e o Estado para a garantia e defesa de direitos fundamentais. Buscam, segundo Fabíola Sucasas Negrão Covas (s/d, p. 1), a "aproximação do Estado e Sociedade, com foco de integração, participação, fortalecimento, fiscalização e controle de pautas de efetivação de direitos fundamentais em consonância com as necessidades específicas de setores sociais em que atuam".

Foram constituídos como instrumentos de institucionalização da participação e controle social a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, em um contexto, que segundo Marco Aurélio de Paoli (1991) apud Sandro Pereira Silva (2018, p.7), "a sociedade passou a ter o direito a ter direitos".

São, de acordo com Patrícia Helena Massa Arzabe (s/d),

> Órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal, e segundo a autora, a existência de alguns é condição legal para o repasse de verbas da União para Estados e Municípios.

Na perspectiva de Sandro Pereira Silva (2018, p. 11), podem ser considerados uma instituição de deliberação participativa (IDP).

> São instituições na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São deliberativas, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são participativas pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos.

A existência de fóruns de participação, como os conselhos, habilita o município a receber recursos financeiros específicos da esfera federal e devem ser organizados de acordo com as determinações legais – federais, estaduais e municipais (MICHELLE MUNIZ BRONSTEIN et all, 2017).

No âmbito da educação, essas instituições mediadoras, são regulamentadas em nível federal, mas operam em consonância com a organização dos Estados e Municípios, visto que, conforme a Constituição de 1988, essas instâncias governamentais têm autonomia para organizar sistemas próprios de ensino. Nesse sentido, se constituem como instrumentos essenciais à organização e operação de sistemas educacionais alinhados às necessidades locais.

3. Dados e Análise

Na bibliografia sobre o tema há disponível, resultados de pesquisas empíricas que sistematizam dados da dinâmica dos conselhos, na especificidade de determinado setor e determinada realidade. São estudos que fornecem pistas importantes sobre a dinâmica e funcionamento geral dos conselhos, mas considerando que cada realidade é uma realidade, esse estudo buscou identificar quais são os aspectos da realidade do Conselho Municipal de Educação de Pelotas.

No bloco inicial dessa seção são apresentados os aspectos socioeconômicos dos sujeitos respondentes. Em um estudo sobre formas de explorar medidas socioeconômicas em pesquisas educacionais Maria Teresa Gonzaga Alves e José Francisco Soares (2009, p.2) enfatizam a relevância desses elementos:

> em qualquer sociedade, diferenças entre os indivíduos são consistentemente observadas quanto ao lugar que eles ocupam na hierarquia social. Reconhece-se que tais diferenças se associam às oportunidades educacionais, às trajetórias ocupacionais, ao prestígio social, ao acesso aos bens e serviços, ao comportamento político e social etc. O estudo dessas diferenças, seja como um fenômeno a ser explicado ou sua associação a outros fenômenos sociais, constitui uma área de grande importância nas pesquisas sociais.

Nesse sentido, foi constituída **a primeira bateria de questões** para a caracterização da amostra com base em um conjunto de questões sobre gênero, declaração de raça, grau de escolaridade, faixa etária, renda familiar, residência, situação de titularidade\suplência, tipo de representação e experiência com conselhos.

Por autodeclaração dos quatro respondentes, 50% eram do gênero feminino e 50% do gênero masculino. Essa proporcionalidade de gênero também se expressa nas informações obtidas na relação nominal obtida no blog do Conselho (https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com). Para eliminar

definitivamente a margem de identificação dos respondentes, doravante, usaremos o termo conselheiros para o conjunto dos investigados, sem distinção de gênero.

Todos os 4 respondentes são residentes em Pelotas, 2 são membros titulares e 2 são membros suplentes, 2 são representantes do poder público e 2 são representantes da sociedade civil. De acordo com o estatuto do CME, de Pelotas, 8 dos 13 integrantes vieram do setor público e 5 da sociedade civil. Dos respondentes, 2 atuam no Conselho há menos de um ano e 2 atuam entre um ano e três anos, todos sem experiência anterior de participação no CME, mas apenas 1 participante com experiência de participação em outro conselho municipal: COMPAM - Conselho Municipal Proteção Ambiental.

Sobre o tempo de mandato no conselho, as evidências são de atendimento aos dispositivos da Lei 2005/72. Há contínua renovação de 1/3 dos partícipes, com mandato de 3 anos, com uma possível recondução para um segundo período. Muito embora, exista um conflito de redação entre o Regimento Interno e as disposições da Lei Nº 2005/72. Na Lei Nº 2005/72, identificado em pesquisa exploratória documental. De acordo com a Lei, o mandato é regulado da seguinte forma "cada membro do Conselho terá a duração de 3 (três) anos [..] sendo permitida a recondução por uma só vez". Já, de acordo com regimento interno do Conselho, "conselheiros suplentes e titulares eleitos ou indicados por seus pares, nomeados pelo executivo com mandato de seis anos, com direito a uma recondução". na letra fria do regimento interno poderíamos inferir de que um mandato poderia chegar até 12 anos, enquanto, pela Lei 2005/72, poderia chegar a 6 anos, se houver uma recondução. Em resumo, acreditamos que simplesmente o regimento deveria espalhar os dispositivos em lei, não conflitando com na ordem disposta.

Do total dos respondentes há um predomínio da autodeclaração de pertencimento à raça branca (100%). No nível de escolaridade, os participantes apresentam predominância de grau educacional no nível de pós-graduação, 1 conselheiro com mestrado incompleto (25%), 2 conselheiros com doutorado completo (50%) e 1 conselheiro com doutorado incompleto (25%). Além disso, são sujeitos situados entre duas faixas etárias: 25% entre 31 e 41 anos (1 participante) e 75% entre 41 e 60 anos (3 participantes).

No critério renda, 25% declararam ter renda entre 8 e 12 mil reais, 25% entre 4 e 8 mil, 25% de 2 até 4 mil, e 25% não sabem. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD) do Rio Grande do Sul, divulgados no ano de 2015, 25% dos conselheiros respondentes estão na faixa salarial que

corresponde a 6,74% da população com renda do Estado, 25% na faixa salarial que corresponde a 2,02% da população com renda no Estado, e 25% na faixa salarial que corresponde a 10,87% da população com renda no Estado. Dos respondentes que declararam renda, residem em Pelotas.

Na **segunda bateria** de questões, as variáveis de análise passaram a ter como foco a estrutura do conselho, conforme figura 1.

Na estrutura de um Conselho, a base legal torna-se elemento indispensável para a fundamentação de seu modelo de governança. Normalmente, as regras de governança são formalmente definidas por meio de regulamentos que orientam os seus agentes, a sociedade e os seus parceiros de controle social. Nessa perspectiva, são formulados com diretrizes, requisitos de representação, atribuições, responsabilidades, objetivos, instrumentos de transparência, entre outros.

Para a normatização do Conselho Municipal de Educação de Pelotas, por meio de pesquisa documental, foram identificados dispositivos legais como a Lei Nº 2005/72, o Regimento Interno, a Lei Nº 4.904/03, Pareceres e Resoluções. E, nesse sentido, 50% dos conselheiros respondentes consideraram entre satisfatória e muito satisfatória a qualidade do modelo de governança orientado pelo regimento. Entretanto, 50% dos conselheiros salientam que a estrutura de governança é pouco satisfatória, um dos pesquisados declara a existência de um "regimento não claro, ultrapassado, sem apelo de acesso da sociedade civil". Para ele, esse é um elemento limitador para o desempenho do conselho. Tal divergência, pode refletir os limites das percepções em relação da existência mínima de disposições legais e o quanto suas proposições estão adequadas às expectativas e anseios dos conselheiros.

Sobre a organização documental das atividades e deliberações, os participantes sugerem existir uma adequada gestão ao indicarem níveis entre satisfatório (25%) e muito satisfatório (75%).

De acordo com os pesquisados o Conselho possui organização documental que pode ser considerada satisfatória, 75% satisfatória e 25% muito satisfatória. O cronograma com a previsão das atividades propostas é tema em que os respondentes divergem, 50 % acham pouco satisfatória e 50% satisfatória. Sobre a nitidez das definições de competências, funções e atribuições, 75 % consideram satisfatória e 25%, pouco satisfatória. Quanto ao orçamento disponível, 25 % declaram não saber, 25% consideram pouco satisfatória e 50%, satisfatória. A infraestrutura física foi considerada pouco satisfatória por 50% dos pesquisados, satisfatória para 25%, e 25% não soube

responder. Sobre os equipamentos houve divergência equilibrada, 50% responderam ser pouco satisfatória e 50% satisfatória.

Um dos conselheiros chamou a atenção para o fato que a infraestrutura poderia ser melhor, de acordo com ele, "a Infraestrutura poderia ser melhor. Computador, internet, principalmente". Um aspecto que pode ser relacionado a essa questão apontada pelo pesquisado foi identificado em pesquisa nos espaços do Conselho na web. Visto que, verificou-se que há mais de um canal institucional de comunicação online, fator que pode interferir na publicização das informações e legitimação do Conselho junto à população em geral. Em pesquisa sobre os canais de interação social online do CME encontrados foram o site da Prefeitura Municipal de Pelotas, um blogspot e um site do Conselho.

> O site da prefeitura possui um layout tipográfico consistente, informando as principais legislações regulamentadoras do conselho, suas finalidades, a composição do conselho, quais as instituições participantes, informações de localização e contatos. Ao final, entre os contatos, indica como portal da CME o blogspot. Neste blog há fortes indícios de que seja uma plataforma descontinuada pois há divergência com o site da prefeitura na indicação da composição da coordenação. Além disso, verificou-se que resoluções e pareceres são datados, em um espaço temporal de 2011 a 2014. Além desse blog, verificou-se a existência de outro site, com a indicação de se tratar de um canal mais antigo, em desuso.

O site de hospedagem em uso, (https://conselhomunicipaldeeducacaodepelotas.wordpress.com) está estruturado em três abas: apresentação, arquivos e contatos. Na aba apresentação temos a indicação dos membros coordenadores, das entidades representadas, endereço, telefones e horários de atendimento. Na aba arquivo, há um repositório de documentos pertinentes ao conselho. E, em contatos, um formulário para submeter um pedido de comunicação. Basicamente, a interface do site é limitada na disponibilização dos documentos, sem uma estrutura amigável e coerentemente organizada.

Ainda sobre informação e comunicação, é oportuno destacar que, durante a consulta nos portais, identificou-se falta de informação sobre as comissões, quem são os representantes e quais as prioridades temáticas desenvolvidas pelos trabalhos das comissões. Conforme, disposição regimental, o conselho disporá expedientes pautados sobre assuntos específicos proposto por comissões permanentes. As comissões têm como atribuições o estudo e aprofundamento das questões educacionais desenvolvidas em eixos como Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio, Modalidades e Normas

Gerais e Planejamento, Recursos Públicos e Avaliação. Dessa maneira, carece de maiores informações a sociedade, as quais visaria um fortalecimento na interação, acompanhamento e controle das matérias articuladas pelas políticas públicas.

Tais problemas podem estar associados à falta de disponibilidade adequada de recursos indicada pelos respondentes.

Sobre as limitações, um dos pesquisados mencionou a participação dos conselheiros em plenárias, de acordo com ele, "*a efetividade dos conselheiros na participação das plenárias impossibilitando a tomada de decisão*". O participante apresentou a sua consideração relacionada com a clareza de atribuições e papeis.

Com a **terceira bateria de questões** foram coletados dados sobre parâmetros formais e condições de atuação dos conselheiros. A composição do Conselho Municipal de Educação em Pelotas é pertinentemente constituída tanto pela Lei Nº 2005/72 como também, de forma suplementar, pelo Regimento Interno. Relembrando alguns pontos abordados, a legislação versa sobre a composição do conselho, regulamenta formas de nomeação e renovação de mandatos entre titulares e suplentes e dispõem sobre as competências funcionais do conselho.

Pelo conjunto de respostas, os conselheiros manifestam-se satisfatoriamente (75%) ao número total de membros no conselho, mas uma resposta menciona a falta de unanimidade sobre quais entidades devem fazer parte do conselho e a forma como as entidades escolhem seus representantes. No entanto, há uma forte indecisão, 50% satisfatório e 50% pouco satisfatório, sobre as questões relacionadas ao número de conselheiros em cada setor e pela diversidade representativa das entidades.

Na **quarta bateria de questões**, abordou-se aspectos relativos ao funcionamento do Conselho. O primeiro parâmetro considerado, foi o reconhecimento unanime do papel significativo da agenda do conselho. Nas falas não foi possível identificar aspectos sobre a convergência de pautas entre conselhos. Houve um equilíbrio de entendimento sobre a preponderância das políticas públicas com iniciativas do poder público ou da opinião pública. E, por fim, com menor influência as iniciativas do mercado e da sociedade civil.

Para 75% dos conselheiros respondentes, há assimetrias de informações entre os sujeitos, de modo a ocasionar dificuldades de compreensão sobre quais são os assuntos tratados no Conselho. Tais lacunas, podem advir de diversos fatores, mas, foi relacionada, por um dos respondentes, com a ausência de formação ausência de protagonismo dos usuários, de acordo com ele, "*urge a necessidade de formação aos*

conselheiros e o protagonismo dos usuários". Com certeza, processos formativos qualificadores para atuar nos conselhos são distintos das qualificações pré-existentes, por sinal, na amostra, altamente capacitados, assim para minimizar as eventuais assimetrias existentes valem pontos observados por Maria da Glória Gohn,

> a participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las simplesmente à teia burocrática. Elas têm necessidade e o direito de conhecer essa teia para poderem intervir de forma qualificada e exercitar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva (2012, pg. 25).

No momento em que indagamos sobre os principais obstáculos e limitadores ao Conselho, os respondentes indicaram, entre as opções elencadas, aspectos como carência de estrutura, formação e capacitação inadequada, pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência, bem como, controle do gestor sobre os conselheiros. Em nota, acreditamos que ratifica plenamente os pontos abordados anteriormente, a saber limitações estruturais, ineficiência na previsibilidade do planejamento e o domínio do gestor público sobre a tomada de decisão. A capacidade de desempenhar a função em níveis adequados pode estar relacionada aos meios de obtenção de informação do público que o conselho atende, bem como, com a adequada formação, como já dito, complementar a sua. De acordo com Gilvânia Nascimento (2018, p. 41), para o conselheiro desempenhar o seu papel normativo, ele necessita,

> ter conhecimento dos aspectos legais que dizem respeito à realidade dos fatores educacionais e sociais da localidade. Isso exige escuta à sociedade, estudo de situações específicas e a busca de interpretações já existentes sobre determinado assunto para ir formando sua posição que será confrontada pela pluralidade dos outros membros.

Seguindo no levantamento das condições de funcionamento do Conselho, a tabela que segue apresenta as principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo conselho atualmente.

Pauta e subsídios para discussão disponibilizados com pouca antecedência	2	Carência ou inadequada formação ou capacitação específica para o cargo de conselheiro	2

Carência de estrutura (salas, espaço físico e equipamentos)	2	Controle do gestor sobre os conselheiros	2
Pouco tempo de discussão nas reuniões	1	Baixa prioridade política por parte do Governo	1
Divergência nas opiniões dos conselheiros	1	O mandato de conselheiro(a) não é remunerado pelo governo	1
Questões políticas alheias à agenda do Conselho	1	Excesso de reuniões	-
Reuniões muito esparsas	-	Excesso de burocracia	-
Limitação de passagens e diárias para comparecimento de conselheiros	-	Outras	-

Tabela 1. Dificuldades e Obstáculos

Na análise do ambiente interno, similar às perspectivas do planejamento estratégico de forças e fraquezas, os conselheiros respondentes revelaram distintos pontos do contexto, mas inter-relacionados entre si. Forças são fatores internos que apresentam aspectos positivos, e, assim, devem ser mantidos e reforçados no contexto social. Agrupando as forças mencionadas pelos respondentes seriam uma consistente "*agenda nas plenárias* capazes *de articulação das demandas sociais"* visando uma "*atuação plena"*, principalmente, por "*diligências"*. Por sua vez, fraquezas são pontos internos com grande potencial de prejudicar o ambiente, e, de algum modo, devem ser minimizados. Nesse tópico, foram considerados *infraestrutura* e *participação*. Infraestrutura é um fator, já discorrido.

Sobre a participação os respondentes a relacionaram com diferentes sujeitos. Ao indicarem *participação efetiva das entidades representadas*, *proporcionar espaços de escuta e interlocução com os usuários da política* e *maior participação de parte da sociedade civil*, demarcar as estratégias para equacionar a participação entendidas por Gohn (2002, p.25) como um "processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social". *(Pontos elencados pelos participantes - Grifo nosso)*

Prosseguindo com a análise dos elementos estruturais do conselho, entre as avaliações com resultados extremamente assertivos estão a formatação das plenárias e o assessoramento da secretaria executiva. A presidência foi considerada satisfatória. Os indícios do descontentamento referem-se à influência e alinhamento com o poder

executivo. Três pontos, aparecem com profundo desagrado para o exercício de suas funções, o regime interno e resoluções, meios de comunicação e, principalmente, comissões temáticas.

4. Considerações finais

Considerando a limitação de espaço e ampla análise de dados já apresentada, abordaremos aqui aspectos que dizem respeito à metodologia de pesquisa viabilizada pela relevante adesão e profícua colaboração dos pesquisados no sentido de colaborar com outras pesquisas de mesma natureza. Neste intuito, destacamos que o questionário como instrumento de coleta de dados apresentou limitações, como por exemplo, a comprovação e elucidação de dúvidas sobre respostas. Como ponto forte da utilização do questionário eletrônico, consideramos a preservação da identidade dos respondentes. Para o uma análise voltada para o aprofundamento de questões específicas do setor de atuação do conselho recomenda-se o uso de entrevista como instrumento de coleta de dados. Além disso, para ampliar o conhecimento sobre o CME, recomenda-se que em um aprofundamento se considere a participação de usuários, população em geral, e outros envolvidos diretamente com o setor.

Alguns temas que não foram abordados na pesquisa e considera-se relevante abordar em pesquisas futuras são a acessibilidade e representação da diversidade social, bem como, quais seriam os temas que não podem estar fora de uma agenda de formação em qualquer conselho e para um conselho de educação.

Importante mencionar que se considera que estudos dessa natureza são complexos, mas contribuem de modo efetivo para com o processo de aprimoramento do funcionamento de instituições que cumprem um importante papel social para democratização do sistema político do país, entretanto estão inseridos e funcionam em ambientes complexos, com baixo nível de interlocução, com dinâmicas específicas da localidade, contexto e conjuntura, situações essas, que requerem muita atenção na análise e precaução para evitar generalizações.

Referências

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional**. Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 1, p. 1-30, June, 2009.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Conselhos de direitos e formulação de políticas públicas**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm. Acesso em: 21 abril de 2021.

BRASIL. Prefeitura de Pelotas. **Lei 2005/72**.

BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. **Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil**. Interações, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 89-102, Mar. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122017000100089&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 de abril de 2021.

COVAS, Fabíola. **Conselhos de Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_1.pdf . Acesso em: abril de 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole., 0(07), 09-31, 2012.

NASCIMENTO, Gilvânia. Conselhos de educação como órgãos de Estado. Disponívelem:http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/arquivos/File/Conselhos_de_Educacao_como_Orgaos_de_Estado.pdf . Acesso em: 24 abril de 2021.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas E Instituições De Deliberação Participativa: Visões Sobre A Experiência Brasileira** . Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf

A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NOS DIAS ATUAIS

Cristiane Ferrari Canez Machado[1]
Tânia Regina Krüger[2]

1. Introdução

A aprovação da Carta Constitucional de 1988 tornou a participação da sociedade um direito legal, garantido e assegurado, contribuindo para tornar as decisões mais democráticas, de forma que essas decisões atendam e subsidiem as necessidades sociais da população. Com isso, esse documento passou a permitir que a sociedade tenha a possibilidade de integrar o processo de formulação, deliberação, controle e análise das políticas sociais nas três esferas de governo, o que representou uma tentativa de protagonismo das classes populares.

Entretanto, esse processo de "inovação democrática", com seus mais de trinta anos de pós-constituinte, não se constituíram em um processo linear no campo da democracia e da participação. Apesar da existência de um arcabouço legal vasto em termos de direitos (estatutos e legislações diversos), ressaltamos que a legislação de fato contribui na implementação e efetivação de direitos sociais e políticos, mas infelizmente não muda a realidade como um todo, fazendo com que prevaleça um patamar de democracia minimalista e sejam preservados os elementos tradicionais da nossa cultura política.

Essas informações se ratificam nos dias atuais, tendo em vista a conjuntura regressiva e conservadora que estamos vivendo desde 2016, especialmente no campo das políticas sociais. Estamos presenciando a retirada feroz de uma série de direitos já garantidos legalmente, e nesse sentido a "luta de classes, que certamente, continua a existir, não se trava mais em nome da conquista de novos direitos, mas da defesa daqueles já conquistados no passado". (COUTINHO, 2010, p.37). Essa conjuntura de crise também tem impactado no sentido democrático-popular da participação, colocando assim inúmeros desafios no campo das políticas sociais.

Diante desses argumentos, esse texto que foi construído através de revisão de literatura e documentos da área, se propõe a apresentar a expansão da participação institucional no país. Para tal análise, este trabalho encontra-se organizado nos seguintes

[1] Assistente Social, Doutoranda em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, cristianecanez@hotmail.com
[2] Assistente Social, Professora do Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, tania.kruger@ufsc.br

eixos: primeiramente discute e caracteriza a participação nas políticas sociais após a Constituinte. Na sequência, serão apresentados alguns indicadores acerca da expansão desses colegiados deliberativos, além de indicações do momento de esvaziamento democrático e do Estado enquanto sujeito implementador de direitos sociais.

2. Participação e políticas sociais

2.1 Breve caracterização da participação nas políticas sociais

A Constituição de 1988 resultou de uma série lutas e embates ocorridos ao longo dos anos na sociedade brasileira. Esse documento passa a representar para as políticas sociais, uma modernização política que poderia se vincular a democracia popular e participativa, tendo em vista que os direitos sociais se pautam pela diretriz de participação da sociedade. É a partir dessa legalização que a participação passa a constituir-se como um direito, representando uma garantia constitucional na qual a sociedade integra o processo de formulação e controle e análise das políticas sociais.

Com a regulamentação dos direitos sociais, o princípio da participação, passou a se concretizar por meio de colegiados deliberativos, como os conselhos. Esses espaços de participação democrática são de composição colegiada, com caráter paritário e deliberativo, atuando diretamente na elaboração, deliberação, avaliação e fiscalização das políticas sociais nas três esferas de governo, tendo como base a descentralização político-administrativa. Além disso, esses colegiados participativos também são compostos por uma infinidade de propostas de organização política e considerados nos debates políticos e na literatura da área como expressão do nosso avanço democrático, constituindo assim mais um campo de luta pela garantia por diretos.

Entretanto, apesar de representarem avanços e potencialidades no campo democrático, esses espaços também são perpassados por contradições e disputas de interesses, já que podem se constituir em espaços de legitimação do poder dominante em detrimento da representação dos interesses coletivos, com decisões que emperram no burocratismo. Com isso, ainda que se identifiquem enquanto "espaços de alargamento das fronteiras tradicionais do Estado para segmentos antes excluídos de qualquer participação no espaço de decisão das políticas sociais, também se verifica que os mesmos estão reproduzindo elementos tradicionais de nossa cultura política". (MACHADO; KRUGER, 2019, p.464).

> Longe de serem retilíneos, estes espaços de participação institucionalizados, conforme evidenciamos, mesclam os ganhos e contradições. E procurando compreender o sentido de participação nas políticas sociais vimos que há diferentes maneiras de definir a participação e inúmeras possibilidades e formas de expressar e organizar, colocando dificuldades de abrigá-la num marco teórico ou político. (MACHADO; KRUGER, 2019, p.468).

A partir desses pressupostos, entendemos que a participação é uma possibilidade de intervenção da sociedade nas decisões governamentais de modo a exercer influência sobre estas decisões. Entretanto, essa participação, que não é isenta de contradições deve ser direcionada para uma perspectiva de democracia progressista. Participar é um processo que envolve a socialização da política, a universalidade do acesso a bens e serviços e a garantia de direitos. É fundamental que a gestão democrática e a participação política direcionem suas pautas aos princípios da radicalização da democracia, da socialização da riqueza e do poder político e a universalidade do acesso aos bens e serviços públicos estatais.

2.2 O tamanho da participação institucional

Os conselhos ganharam densidade institucional nos últimas três décadas e passaram a integrar o perfil dos municípios brasileiros, nas publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Para Lavalle, Guicheney e Vello (2021, p.04), essa expansão "apresenta padrão convergente e encontra-se claramente associada a mecanismos federais de indução, principalmente o condicionamento do acesso municipal a recursos da União". Ao elencar o tamanho dessa participação os autores indicam, com base nos dados da pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, que já no ano de 2014 o Brasil contava com mais de 62.000 conselhos que contemplavam 25 áreas e subáreas de políticas. Entretanto, foram poucos os colegiados que conseguiram atingir "patamares próximos à universalização, quando considerada sua capilaridade territorial". Conselhos de Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Fundeb/Fundef e Direitos da Criança e do Adolescente foram os que acusaram presença em mais de 90% dos municípios do país. (LAVALLE, GUICHENEY e VELLO, 2021, p.4).

Entretanto, destacamos que os ganhos progressistas ou a reprodução dos traços conservadores na cultura política do país, ainda carecem de melhores avaliações a partir dessas institucionalidades participativas. Para exemplificar este tamanho da participação

institucional, traremos primeiramente informações sobre cinco conselhos (saúde, assistência social, alimentação escolar, direitos da criança e adolescente e educação) que constam no relatório da MUNIC e possuem grande representatividade, estando presentes em mais de 90% dos 5570 municípios brasileiros. (IBGE, 2018 e 2019).

Conselhos Municipais	Total de conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Saúde *	5566	99,92	124.202
Assistência Social *	5564	99,89	95.426
Alimentação escolar*	5533	99,34	76.091
Criança e adolescente *	5489	98,54	89.214
Educação **	5167	92,76	92.981

Quadro 1: Número de conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil nos anos de 2018 e 2019.
Fonte: MUNIC (IBGE, 2019). Elaboração das autoras.
*Dados referentes ao ano de 2018.
** Dados referentes ao ano de 2019.

Observamos no Quadro 1, que os conselhos de Saúde e Assistência Social são preponderantes em todo território brasileiro, alcançando quase todos os municípios do país, além dos mesmos possuírem um número expressivo de conselheiros. Os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente também representam um número bastante expressivo, assim como os de Educação e Meio Ambiente. Destacamos que o número de pessoas envolvidas apenas em âmbito municipal em cada um dos conselhos apresentados no Quadro 1, ultrapassa o número dos 57.608 vereadores eleitos no país em 2020 (AGÊNCIA BRASIL, 2020). Entretanto, ainda carecemos de contagem mais precisa do número de pessoas envolvidas nestes espaços participativos. A informação do IBGE não indica se estes conselheiros são titulares ou suplentes.

A seguir, apresentamos os respectivos conselhos distribuídos por região no Brasil.

Conselhos Municipais	Total de conselhos	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro-oeste	Região Sudeste	Região Sul
Saúde*	5566	450	1791	466	1668	1191
Assistência Social*	5564	450	1792	465	1668	1189
Alimentação escolar*	5533	442	1777	461	1664	1189
Criança e adolescente*	5489	440	1764	457	1652	1176
Educação**	5167	378	1649	390	1600	1150

Quadro 2: Distribuição dos conselhos por região no Brasil nos anos de 2018 e 2019.
Fonte: MUNIC (IBGE, 2019). Elaboração das autoras.
*Dados referentes ao ano de 2018.
** Dados referentes ao ano de 2019.

Para além destes números apontado nos Quadros 1 e 2, a mesma pesquisa do IBGE (2019) indica ainda uma expressividade desta prática participativa nos municípios brasileiros em outros colegiados participativos. Como exemplo, temos os seguintes conselhos que estão especificados no Quadro 3:

Conselhos Municipais	Total de conselhos	% de municípios	Total de conselheiros
Direitos da pessoa idosa	4030	72,35	61.881
Direitos da pessoa com deficiência	1389	24,94	24.692
Segurança pública	828	14,87	14.253
Igualdade racial	365	6,55	7.240
Direitos humanos	91	1,93	1.176

Quadro 3: Número de conselhos e conselheiros de direitos e políticas sociais nos municípios do Brasil no ano de 2019.
Fonte: MUNIC (IBGE, 2019). Elaboração das autoras.

Apesar dos dados apresentado nos respectivos quadros serem referentes aos conselhos em âmbito municipal, esses colegiados também estão presentes tanto na esfera estadual como nacional. Assim, os números dessa participação institucionalizada são grandiosos e ao mesmo tempo carecem de precisão que expressem conjunturas históricas do país. O ano de 2003, início dos governos petistas, foi o ano com maior criação de Conselhos Nacionais e o período desses governos de base democrático-popular renovou a mobilização e a institucionalização participativa das políticas sociais que possuem fundo orçamentário, abriu canais institucionais para as políticas que representam segmentos historicamente excluídos (raça, etnia, gênero, mulheres) e também para políticas com pouca tradição participativa.

Em caráter comparativo aos dados apresentados anteriormente, destacaremos ainda alguns dados referentes ao tamanho dessa participação institucional no estado do Rio Grande do Sul. A partir de um Levantamento sobre os Conselhos Sociais no estado, que foi organizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE/RS (2021) e que trata de dados acerca das Gestões Municipais, iremos elucidar o número de alguns conselhos que estão presentes nos 497 municípios do RS. A título de ilustração, temos a seguinte sistematização:

Conselhos municipais	Municípios com quesitos Respondidos	% de municípios com quesitos respondidos	Total de conselhos	% de municípios
Saúde	477	95,98	476	99,79
Assistência Social	481	96,78	480	99,79
Criança e adolescente	485	97,59	482	99,38
Educação	483	97,18	480	99,38
Meio ambiente	476	95,77	415	87,18
Igualdade racial	484	97,38	15	3,10
Saneamento básico	478	96,18	85	17,78
Política para as mulheres	487	97,99	94	19,30

Quadro 4: Número de Conselhos Municipais no Rio Grande do Sul.
Fonte: TCE/RS (2021). Elaboração das autoras.

É possível observar no Quadro 4 que os conselhos de políticas sociais se fazem presentes em grande parte dos municípios do estado do RS. Observamos que são preponderantes no estado, os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e Educação. Todos eles estão presentes quase que na totalidade dos municípios que fizeram parte do Levantamento[3]. Em contrapartida, Conselhos da Igualdade Racial, Saneamento Básico e Políticas para as Mulheres foram os que apresentaram menor representatividade no Rio Grande do Sul.

A partir desses dados apresentados, destacamos que a quantidade de cidadãos que passou a participar da construção das políticas por meio destes espaços tem sido significativa. O tamanho dessa participação institucionalizada em tese teria requerido mudanças na forma do Estado gerir as políticas públicas, se distanciando de suas raízes autoritárias e centralizados na gestão. Entretanto, o caráter deliberativo e fiscalizador dos espaços institucionais de participação, antes mesmo de se constituírem e se solidificarem como canais representativos dos interesses e necessidades sociais dos usuários e trabalhadores, foi progressivamente metamorfoseando-se e ganhando um sentido de parceria, de espaço de consulta, de colaboração, de ouvidoria. Ou seja, esses espaços tornaram-se mais burocráticos e com pautas setorializadas e imediatas, reduzindo seu caráter deliberativo, fiscalizador e propositivo. As pautas parecem ser cada vez mais

[3] Conforme especificado no respectivo Documento, em alguns casos não foi possível obter respostas de forma integral e por esse motivo, foi feita a opção de se descartar os conselhos em que não se obteve os dados completos. (TCE, 2021, p.05).

setoriais e locais e com isso, o predomínio das posturas aliancistas de cooperação, pactuação e consenso subalternizam os interesses do trabalho, em prol da justiça social, do progresso, da governabilidade, da modernização e inovação institucional.

Com isso, apesar desse mais de 30 anos de Constituição não terem promovido a socialização do poder de decisão política, não podemos menosprezar os ganhos políticos e democráticos que ocorreram no âmbito dos conselhos. Embora esteja ocorrendo um esvaziamento democrático, e alguns autores considerem que em épocas neoliberais não se tenha "espaço para o aprofundamento de direitos sociais, ainda que limitados" (COUTINHO, 2010, p.37), ainda temos nesses espaços de debate sobre as políticas sociais, uma riqueza de propostas e de organização política que questionam as inúmeras necessidades sociais e expressam a desigualdade no acesso aos serviços públicos no país.

Além disso, o que temos presenciado na atualidade é uma lógica de destruição de políticas que são consideradas desnecessárias a base de sustentação do governo, além de reformas que se acentuam cada vez mais para atender demandas do mercado. O governo de Bolsonaro tem acirrado mais ferozmente as desigualdades já tão evidentes. O atual governo também demonstrou e impôs desde o princípio, uma nova "cultura autoritária, antissocial, antimoderna e fascistizante" (MOTA, RODRIGUES, 2020, p.204), precarizando ainda mais as condições de vida da população.

Sua liderança também demonstra desde o princípio falta de comprometimento em todos os setores e sua forma de governar tem sido inclusive denominada de antipolítica. No plano econômico acentuou as reformas, atendendo as demandas do mercado. Além disso, sua antipolítica implica em três ações que se complementam. Na educação, direitos humanos e no meio ambiente, destruiu suas estruturas "sob o argumento de que elas incentivam uma política progressista de esquerda" (AVRITZER, 2021, p.16). No campo da saúde minimizou a pandemia da COVID-19 e desmantelou a política pública de saúde. E para completar também atua na intimidação das instâncias legislativas e judiciais, de modo que essas não afetem ou imponham limites a sua antipolítica destrutiva (AVRITZER, 2021). Toda essa conjuntura também tem feito com que a participação com sentido democrático-popular ratificada na Carta Constitucional de 1988 tenha seu sentido cada vez mais esvaziado.

Em um caminho com muitas determinações histórico-estruturais, temos em 2019 o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019), que fragiliza os fundamentos democráticos da Constituinte. O respectivo Decreto extingue e estabelece e limitações para colegiados deliberativos da administração pública, fragilizando ainda mais os espaços que

respondem por políticas públicas e sociais estruturantes e que tem como pauta atender um amplo leque de necessidades das classes sociais.

Conforme Silva e Medeiros (2020, p.02), através da promulgação do respectivo Decreto, foram reduzidos em números significativos os Conselhos Federais, tendo como pretexto a "redução de custos com a manutenção de estruturas inúteis". Para as autoras, apesar de todos os efeitos devastadores desse documento, vários conselhos de políticas sociais como saúde, assistência social e meio ambiente foram preservados. Essas atitudes demonstram ainda que o respectivo governo é "explicitamente contrário à participação social no âmbito da gestão governamental".

> Levando-se em consideração o contexto corporocrático e neodireitista atual, percebe-se que não há nada mais indesejável e ameaçador para quem não tem nenhum interesse na democracia e na justiça social do que a convivência forçada com organismos que facilitam a ampliação da participação popular. (PEREIRA, 2020, p.132).

Entendemos assim que o atual governo tem como um de seus objetivos enfraquecer esses colegiados deliberativos, já que os mesmos representam uma forma de mobilização de levar a esfera pública os interesses presentes. Para Pereira (2020, p.133), essas as práticas que envolvem os conselhos vêm sendo desconstruídas, dificultando a ampliação da participação popular, com o enxugamento e a redução drástica desses espaços. Embora a luta dessas instâncias deliberativas, para o seu funcionamento, "conforme previstos em Lei, seja incansável, os golpes sofridos são sintomáticos do posicionamento despótico e antidemocrático do atual governo do país".

> Sem o controle democrático e a participação popular nas decisões e na fiscalização das políticas, dos planos e dos gastos governamentais, cresce o risco de que demandas e necessidades dos grupos sociais, historicamente massacrados e invisibizados, não sejam atendidas. Ou se forem, o sejam de forma estigmatizante, desumanizante e precária. (PEREIRA, 2020, p.132).

3. Considerações finais

Esse texto buscou apresentar a dimensão da participação institucional no país, especialmente após a Carta Constitucional de 1988, através de indicadores da expansão desses colegiados deliberativos. Além disso, também trouxe elementos do momento de esvaziamento democrático e do Estado enquanto sujeito implementador de direitos sociais e as consequências para esses espaços, especialmente a partir do Decreto n° 9.759/2019.

O que observamos na atualidade é um retrocesso imenso no campo da participação social, da democracia e também das políticas públicas como um todo, em especial para as políticas que atendem um amplo leque de necessidades sociais. Em concomitância, as conquistas sociais e o alargamento de direitos expressos no arcabouço legal de 1988 têm sido cada vez mais reduzidos e esvaziados, inclusive através do Decreto de 2019. Por esses motivos, entendemos que "devem ser colocadas em pauta a defesa da gestão pública estatal, além de reconhecer a participação como direito social, questionar a desigualdade da ordem social vigente e produzir politização dos sujeitos sociais". (MACHADO, KRUGER, 2019, p.469).

Por essas questões apontadas, ressaltamos a necessidade de qualificar e ampliar esses espaços de participação, com a construção das políticas públicas e sociais a partir do protagonismo popular, para que essas políticas sejam construídas a partir de baixo, com a participação das massas. Além disso, defendemos a necessidade da luta pela ampliação e garantia dos direitos sociais, do aprimoramento do debate democrático em defesa da participação social, das formas participativas, de uma gestão pública participativa e efetiva e no envolvimento dos sujeitos historicamente excluídos das decisões públicas.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Vereadores negros são 6% do total de eleitos; brancos são 53%. Publicado em 21/11/2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/vereadores-negros-sao-6-do-total-de-eleitos-brancos-sao-53. Acesso em: 08 jun. 2021.

AVRTIZER, Leonardo. Política a antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. *In*: AVRTIZER, Leonardo. KERCHE, Fábio, MARONA, Marjorie (Orgs.). **Governo Bolsonaro:** retrocesso democrático e degradação política. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 13-20.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial [da] União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 11 abr. 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - **MUNIC.** 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloadsIBGE. Acesso em: 29 abr. 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Grisotto Bruno. Conselhos e regime de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 36, n. 106 /2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/?lang=pt. Acesso em: 24 ago. 2021.

MACHADO, Cristiane Ferrari Canez; KRUGER, Tânia Regina. O sentido da participação para o assistente social representante do gestor nos Conselhos de Assistência Social. **Revista Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 21, n. 02, p. 463-482, Jan./Jun. 2019. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34417. Acesso em: 17 jul. 2021

MOTA, Ana Elizabete; RODRIGUES, Mavi. Legado do Congresso da Virada em tempos de conservadorismo reacionário. **Revista katalysis**. Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 199-212, maio/ago. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592020v23n2p199/43246. Acesso em: 25 nov. 2020.

PEREIRA, Camila. Potyara. Nova direita, corpocracia e política social. *In*: PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). **Ascensão da nova direita e o colapso da soberania política**: transfigurações da política social. 1. ed. – São Paulo: Cortez: Politiza, 2020. p. 119-138.

SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Revista Textos & Contextos.** Porto Alegre, 19 (1), p. 1-12, jan./jun. 2020. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/36745. Acesso em: 03 jun. 2021.

TCE/RS. Pesquisa sobre as gestões municipais. Levantamento sobre os Conselhos Municipais. In: **Diagnóstico dos Conselhos Sociais nos Municípios Gaúchos.** Porto Alegre, 2021. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/gj47xLBCBR6eqyi. Acesso em: 10 out. 2021

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE SOBRE OS CONSELHOS DE DIREITO

Erika Lopes Faria[1]
Maristela Dalbello-Araujo[2]

1. Introdução

Considerando o Estado e suas políticas públicas como resultado de lutas de classes percebemos a participação popular em muitas delas. Em uma análise sobre o processo democrático que leva à participação social, pode-se observar que se trata de um caminho longínquo a ser ainda, de fato, conquistado. Desta forma, o Estado como um espaço de direito é um espaço em construção.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é considerada fruto de um momento decisivo em diversas esferas da política pública nacional. Resultado de lutas de movimentos sociais, nos quais se envolveram sujeitos e categorias sociais que buscavam a ampliação e a garantia de direitos individuais e coletivos. Encontra-se nela o sistema de seguridade social em seu tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social. Assim, a seguridade social é uma forma de proteção social, que busca minimizar os riscos inerentes à vida humana, tais como: doenças, velhice, fome e outros. Trata-se de uma política contributiva que somente possuem acesso os que nela contribuem.

A Política Pública de Saúde foi regulamentada através da Lei 8080 de 1990, que estabelece o Sistema Único de Saúde (SUS). Este tem por base os princípios da universalidade, equidade e integralidade e se constitui em um conjunto de ações e serviços, estes prestados pelo Estado através da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (BRASIL, 1990).

A Política Pública de Assistência Social se destina a quem dela necessitar, percebe-se que a assistência social regulamentou os artigos 203 e 204 da Carta Magna, prevendo como política de cobertura de vulnerabilidades e riscos sociais, com cunho

[1] Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, e-mail: erikapsi14@gmail.com
[2] Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, e-mail: dalbello.araujo@gmail.com

preventivo, imprescindível ao atendimento das necessidades humanas, próprias a uma vida digna.

2. Desenvolvimento

2.1 Participação na Política Pública de Saúde

Ao instituir como princípio de ordem do Sistema Único de Saúde a participação social, a Carta Magna aponta para a relevância da inserção da população na formulação de políticas públicas. Para além, primou pela importância das instâncias de participação popular na fiscalização e controle das ações do Estado, considerando as especificidades de cada região. Também denominada de "participação comunitária", a participação social, no contexto de saúde, foi regulamentada pela lei 8.142 de 1990, a partir da criação dos conselhos de saúde e das conferências de saúde nas três esferas de governo.

Os conselhos de saúde são órgãos deliberativos, atuam como espaços participativos estratégicos na reivindicação, formulação, controle e avaliação da execução das políticas públicas de saúde. Representam a sociedade civil organizada, com paridade, onde encontram-se prestadores profissionais e institucionais, bem como autoridades setoriais (LABRA; FIGUEIREDO, 2002).

O colegiado é formado por 50% de representantes usuários, 25% de representantes de profissionais de saúde, 25% de representantes do governo, prestadores de serviço privados conveniados, com ou sem fins lucrativos, agindo na formulação de estratégias, controle do cumprimento da política de saúde e ainda nos aspectos econômicos e financeiros.

A diretriz legal que lhe dá sustentação encontra-se na Resolução 333/03, a qual caracteriza os conselhos de saúde como espaço privilegiado para o exercício do controle social. Nesta legislação encontram-se vinte e quatro diretrizes cujas orientações podem ser categorizadas em atividades de discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde.

2.2 Participação na Política de Assistência Social

Para o controle da política pública de assistência social, a Lei Orgânica de Assistência Social – 8.742 de 1993 LOAS– instituiu os conselhos de assistência social,

que são espaços chamados de controle social, que devem contribuir para o constante aprimoramento das políticas públicas, visando às necessidades da população, corroborando na fiscalização dos recursos. Para a execução da Lei, busca-se que os municípios brasileiros possam atender em condições cada vez mais autônomos de gestão descentralizada e primando pelas seguranças afiançadas no SUAS, que visa à garantia dos direitos e ao desenvolvimento humano. Tais garantias dizem respeito à segurança de sobrevivência ou de rendimento e autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida. Tais seguranças surgem no intuito de proteção social integral para quem da política de assistência necessitar, visando o fortalecimento de vínculos, à autoestima, à autonomia, ao protagonismo, à participação e à capacidade de proteção das famílias, indivíduos e comunidades.

2.3 A participação nas Políticas Públicas tem resistido ao atual desmonte?

A participação social foi construída historicamente frente a um cenário de opressão e resistência. A crise estrutural do capital mundial, a partir da década de 70, contribuiu significativamente para o fim do regime autocrático instaurado em 1964 com a ditatura militar e com a institucionalização política e legal de muitas reinvindicações dos movimentos sociais na Constituição Federal (CF) de 1988.

Insta frisar que os Conselhos são espaços de interesses divergentes, em que relações de poder devem ser analisadas, pois permitem a compreensão das práticas e discursos, bem como seus pontos de inflexão, de resistência e configuração do cenário e seus conflitos (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002). Sendo assim, poderá ter em suas práticas ora o poder de caminhar para democratização das relações, em direção a políticas públicas e ações de cunho progressista, ora desenhar um cenário de submissão e de desigualdade, a depender de seus representantes e suas direções de classe.

De acordo com o referencial teórico de Gramsci, o Estado é um espaço de disputa entre classes pelo poder. Na concepção de Gramsci, o controle social envolve disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado, envolvendo a luta da sociedade civil para alcançar e interferir na gestão pública, com fiscalização sobre o que foi gasto, inclusive.

Para subsidiar as potencialidades e entraves desse cenário utilizamos Carvalho (1995), que analisa a participação e o controle social a partir de diversos pensadores. Para a autora, o controle social exercido pelos conselhos de direito é uma categoria que

perpassa contextos socioeconômicos culturais distintos (CARVALHO, 1995). Também explica que a participação social assume papéis diferentes em contextos históricos.

O pressuposto inicial é de que o Estado possui um caráter autoritário e excludente, o qual deveria ser superado e a participação social se constitui como instrumento de democratização desse espaço. Assim, a fiscalização emerge como objetivo de impedir o Estado de transgredir, pois ele precisaria ser vigiado e corrigido de suas práticas.

> Esse é o marco que inspira o advento recente dos Conselhos de Saúde na sociedade brasileira. A ideia de que tais órgãos colegiados, com a presença dos diversos segmentos sociais [...] pudessem 'controlar' o Estado, assegurando políticas de saúde pautadas pelas necessidades do conjunto social, e não somente pelos desígnios de seus setores mais privilegiados (CARVALHO, 1995, p. 28).

Teixeira et al. (2009) corroboram com a discussão e inclui que a definição legal da participação social com conselhos e conferências, apesar de, por si só, não se constituir como participação plena e efetiva, indica um ganho na ampliação da cidadania.

Em estudo realizado por Bravo e Souza (2009) as autoras identificam quatro posições teóricas e políticas acerca dos conselhos de saúde. A primeira abordagem compreende os conselhos como espaços de disputa, em que interesses distintos estão em uma arena de conflitos, colocando-se em disputa. Essa concepção gramisciana pauta-se na crescente socialização da política a partir de 1870, onde se percebe o ingresso mais efetivo de novos sujeitos na esfera política.

Os conselhos, nessa perspectiva, são espaços da massa, resultados da auto-organização de "baixo para cima", composto pela sociedade civil e seus partidos de massa, sindicatos e comitês.

As autoras identificaram um número grande de estudos onde o significado dos conselhos perpassa uma perspectiva de consenso e de pacto, onde os interesses divergentes convergem em um interesse comum. Para Bravo e Souza (2009), essa perspectiva baseia-se em Habermas e nas teorias neohabermesianos, cuja visão descartaria a correlação de forças desses espaços. A democracia, assim, está ligada ao exercício de argumentar, considerando a capacidade comunicativa como característica para o alcance do consenso.

A proposta "é a de substituir a 'utopia do trabalho' pela da racionalidade comunicativa, único meio que visualiza como capaz para afirmar os valores da solidariedade contra o poder e o dinheiro" (DURIGUETTO, 2007, p. 113).

O autor propõe a centralidade da emancipação humana pela esfera comunicacional e discursiva. Essa "democracia deliberativa", como ficou conhecida, busca o consenso através de partes abertas a ouvir e a dialogar, com possibilidade de mudanças de perspectiva dos lados.

Uma terceira percepção, observada pelas autoras, é a que concebe os conselhos numa visão maniqueísta de cooptação da sociedade civil pelo Estado. Essa perspectiva é subsidiada pelo referencial de Althusser, no que Bravo e Souza (2009) acreditam ser um estruturalismo marxista. Essa visão considera o Estado como aparelho repressivo em que não enxerga possibilidades dentro das divergências.

Por fim, a quarta, e última posição analisada, possui como referencial teórico a tendência neoconservadora, onde não se aceita os conselhos, negando-os, pois questiona-se a democracia participativa, defendendo apenas, a democracia representativa (BRAVO; SOUZA, 2009).

Ambas políticas, mencionadas no referido trabalho, abrigam em seu escopo espaços democráticos de participação social como forma de formulação, fiscalização e monitoramento de sua execução. Tendo isso posto, construímos um projeto de pesquisa que visa realizar um estudo sobre a efetividade da participação social nas políticas públicas de saúde e assistência social em um município de pequeno porte da região sudeste do Brasil.

A pesquisa em curso tem como objetivo analisar a efetividade da participação social na formulação das políticas públicas de saúde e de assistência social em um município de pequeno porte que tem instituído tais conselhos desde os anos 2000. Trata-se de um estudo de caso, baseado na análise de documentos (atas das reuniões e deliberações) e também de entrevistas individuais, semiestruturadas, baseadas em roteiro previamente elaborado, com perguntas norteadoras que facilitam o diálogo entre pesquisador e participante.

Tais entrevistas são realizadas em espaço que garante privacidade e estão sendo gravadas. Ao todo, 32 conselheiros compõe as categorias exigidas pela legislação, tanto na assistência quanto na saúde. Assim, elegemos um grupo representativo dos usuários, dos gestores e dos prestadores de serviço vinculados aos conselhos, visando garantir a representatividade do conjunto dos participantes.

Em razão do desmonte que tem ocorrido nas estratégias de participação após 2019, também buscamos, neste conjunto, comtemplar conselheiros que atuaram antes e após esta data, visando obter deles uma apreciação sobre este aspecto. As entrevistas são

transcritas e serão analisadas posteriormente através da Análise de Conteúdo de Bardin. Segundo Bardin (1979), teórica que se propõe a estudar essa metodologia, tal método propõe analisar não somente a letra de maneira crua, mas toda a realidade que o envolve. Em analogia ao jogo de xadrez, para explicar o método, Bardin diz que a análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis e não somente o manual do jogo. Assim, a análise de conteúdo procura compreender o que não está explícito, permite compreender a mensagem verbal ou não verbal.

O modelo proposto compreende três fases imprescindíveis para análise de conteúdo, a saber: a fase da pré-análise; da exploração do material coletado na pesquisa, com devida discriminação e categorização dos dados da pesquisa; e tratamento dos resultados, que compreende a inferência e interpretação dos achados na pesquisa.

A pré-análise, como já foi apresentada por Bardin (2011), consiste na fase de organização, o pesquisador precisa estar com procedimentos bem definidos, embora seja possível flexibilizações flexíveis. Nesta etapa acontece a leitura flutuante, onde há um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, assim como, a escolha deles, as formulações de hipóteses e objetivos, a partir dos indicadores para orientar a interpretação e a preparação formal do material.

Na segunda fase, ou fase de exploração do material, são escolhidas as unidades de codificação, adotando-se os seguintes procedimentos de codificação, enumeração e a escolha de categorias (BARDIN, 2011).

A terceira fase do processo de análise do conteúdo é denominada tratamento dos resultados, a inferência e interpretação. Calcado nos resultados brutos, o pesquisador procurará torná-los significativos e válidos (BARDIN, 2011).

Propõe-se utilizar essa metodologia para buscar compreender para além das reuniões, das atas e do resultado das entrevistas, o significado que está por trás das palavras sobre as quais nos debruçaremos.

3. Considerações finais

Abster-se do direito de participar, distorce resultados de lutas populares, são oposições ao bem-estar social, pois desde a Constituição Federal de 1988 o direito para participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas nos três níveis da administração pública, municipal, estadual e da nacional foi promulgado.

A nível nacional, o cenário político com ascensão do atual governo realizou, em 2019, a extinção de diversos conselhos por meio do decreto 9.759, uma desmobilização sem precedentes em nível de participação social desde o retorno democrático. Em períodos de contrarreforma, o desenvolvimento de pesquisas que estudam a participação da sociedade nos espaços de decisão é instrumento fundamental para o progresso e desenvolvimento local.

É inegável a vulnerabilidade pela qual vivenciamos, e é a partir dela que propomos investigar a efetiva participação social na formulação das políticas públicas de saúde e assistência social de um município de pequeno porte. Deseja-se compreender em que medida a atuação do Conselho Municipal de Saúde e de Assistência Social têm sido espaço de exercício efetivo de controle social.

Referências

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 8 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 333, 4 de novembro de 2003.** Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRAVO, M. I. S.; SOUZA, R. de O. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **SER Social**, n. 10, p. 57–92, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12922. Acesso em: 5 out. 2021.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: IBAM/Fase, 1995.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia**: Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. St. A. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

TEIXEIRA, M. L. et al. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Caderno de Saúde Pública,** v. 18, n. 6, p. 1621- 1628, Rio de Janeiro, 2002.

A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE O ENVELHECIMENTO HUMANO NO ESTADO DO PARANÁ

Débora Braga Zagabria
Flaviana Ribeiro Glatz

1. INTRODUÇÃO

O mundo globalizado e a emergência de uma sociedade marcada pela ampliação do conhecimento, através do progresso tecnológico em todas as áreas, foram avanços conquistados no último século, mas, sem dúvida, o aumento da longevidade é um dos maiores triunfos que a humanidade conquistou e se constituirá, também, em seu maior desafio.

Dados demográficos de institutos renomados cientificamente têm apontado que o segmento de pessoas acima de sessenta anos de idade tem extraordinariamente crescido, requerendo atenção e respostas das políticas públicas e da atuação dos profissionais.

A preocupação com o aumento da população idosa, na sociedade contemporânea, não deve ser compreendida apenas do ponto de vista demográfico, mas, sobretudo, porque o envelhecimento se transforma em um fato social que vem ganhando expressão relevante no campo dos problemas sociais em geral. Por exemplo, o processo de envelhecimento pode reforçar as desigualdades sociais já existentes, ampliando o quadro de exclusão em todas as sociedades. Mas, pode, também, se constituir em um enriquecimento da humanidade, na medida em que estudos a respeito aprofundarem o conhecimento sobre o ser humano, a vida e a saúde.

O crescimento da população idosa no Brasil, como em outros países, é decorrente das mudanças nos índices de mortalidade[1], graças aos avanços tecnológicos, da medicina e da busca pela qualidade de vida e, ainda, pelas mudanças nos coeficientes de fecundidade.

Estudiosos sobre o envelhecimento humano vêm tentando balizar e caracterizar essa etapa da vida, utilizando demarcações etárias para periodizar a vida, marco este, endossado no Brasil pela Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842, de 04 de Janeiro de 1994), e, pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 01 Outubro de 2003).

[1]A respeito consultar Alexandre Kalache (1996) Envelhecimento no contexto internacional. A perspectiva da Organização Mundial da Saúde.

Essa cronologização da vida é própria da modernidade, representando não apenas a regulamentação das etapas da vida, mas a perspectiva que os indivíduos têm de constituição e realização de projetos e ações desde o nascimento até a morte.

Com o alargamento dos estudos e pesquisas a respeito, nas áreas biológicas e sociais, outras foram as formas de demarcar essa etapa da vida. Entretanto, é na sociedade contemporânea que suas balizas se apresentam de formas mais perversa, ou seja, estruturada pelo modo capitalista de ser, pelo que o indivíduo pode adquirir no curso da vida, tornando-se mais ou menos velho. Não é mais o tempo que nos torna velhos, mas a programação prévia da improdutividade, o ficar fora do tempo.

O envelhecimento traduz-se na expressão da vida humana, onde as pessoas passam a ser consideradas, segundo Bobbio (1992: p.68) "[…] na sua especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente". Assim, o irreversível aumento da população idosa detectada décadas atrás, acarretou demandas e a necessidade de organização e de novas formas de políticas públicas que atendessem esse segmento presente na sociedade.

Associar a temática do envelhecimento e formação é um desafio, científico e acadêmico para pensar e indicar que a realidade social remete para práticas profissionais desafios, que devem ser enfrentados e valorizados para contribuir com as mudanças sociais e com a configuração das profissões no campo do trabalho.

Neste sentido, podemos antever como pressuposto investigativo que estudar e pesquisar sobre o envelhecimento humano pressupõe o desafio da necessária atualidade, constância, sobre o enunciado.

Pedroso e Diehl (2012) destacam:

> Atualmente, os trabalhos produzidos pelos pesquisadores abrangem um amplo leque de temas, sobre a visão, por vezes, simultânea, de muitas áreas da ciência. Esses temas vêm sendo estudados por grupos de pesquisa bastante heterogêneos quanto à titulação de seus pesquisadores. No entanto, existem ainda aqueles pesquisadores que produzem uma ciência viciada/repetitiva, enfocando sempre os mesmos aspectos no idoso como a institucionalização e os fatores limitantes na velhice. (2012: p. 18)

Segundo Pedroso (2013)

> A produção de conhecimento sobre o envelhecimento humano estabelece um processo influenciado recentemente pela população idosa. Dessa forma, os grupos de pesquisa interessados nessa temática buscam perspectivas futuras para os idosos. Dependendo dessas perspectivas, as suas ações poderão ter diferentes influências para a população. (2013: p. 92)

Desta forma, consideramos conhecer as tendências dos estudos sobre o envelhecimento humano através dos Grupos de Pesquisa cadastrados no Diretório de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pertencentes ao Estado do Paraná.tendo como foco mapear os grupos de pesquisas inseridos no Diretório de Grupos do CNPq, identificar as linhas de pesquisa e respectivas temáticas investigadas sobre o envelhecimento humano, .verificar as tendências dos estudos sobre a discussão do tema na atualidade.

Através dos estudos realizados, ao longo dos anos de experiências na docência, percebemos que a produção acadêmica sobre o envelhecimento humano, demarcado na sociedade contemporânea, tem apresentado profusa projeção quantitativa. Neste sentido, pesquisadores e estudiosos dessa temática vêm por meio dos Grupos de Pesquisa, ampliando os conhecimentos sobre as novas configurações e respectivos impactos do envelhecimento humano no cotidiano da população. Do ponto de vista das políticas públicas, o enfrentamento do envelhecimento requer investigações que podem prosperar a partir de diferentes orientações, com respostas às diferentes áreas disciplinares que atuam com esse segmento populacional.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO ATUAL NO ESTADO DO PARANÁ.

Na busca de subsídios que pudessem dar suporte metodológico ao nosso estudo, a versão (5,0) do Diretório dos Grupos de pesquisa do CNPq foi adotada. A busca ocorreu através de palavras-chave como envelhecimento; idoso; gerontologia; geriatria. Este procedimento foi realizado entre 2018-2020 que possibilitou a identificação de 70 grupos de pesquisas cadastrados no Diretório do CNPq no Estado do Paraná. A leitura e análise desses resultados através das palavras-chave; incluíram unidade da federação; linha de pesquisa, titulação dos pesquisadores; grupos específicos e não específicos[2]; grandes áreas do conhecimento; áreas específicas; ano de criação e as tendências e objetivos desses estudos.

Na sequência, apresentaremos as tendências dos estudos sobre envelhecimento humano dos Diretórios dos Grupos de Pesquisa do Estado do Paraná (grupos de pesquisa cadastrados no CNPq).

[2] Grupos específicos são aqueles que têm o estudo do envelhecimento humano como tema central; os nomeados grupos não específicos não têm a centralidade de estudo no envelhecimento humano, mas contêm pelo menos uma linha de pesquisa com referência a esse estudo. Pedroso, 2013.

Evidenciamos neste estudo 70 grupos de pesquisas com 354 linhas de pesquisa É importante salientar que na análise dos dados muitos pesquisadores apareciam em mais de um grupo ou mais de uma linha.

Prosseguindo a análise, o próximo passo foi à identificação dos grupos específicos e não específicos. Para os grupos denominados específicos aqueles que têm como tema central o estudo do envelhecimento humano identificamos 20 grupos; e aqueles denominados não específicos que apenas possuem alguma linha de pesquisa sobre o envelhecimento humano identificamos 50 grupos.

Nos 70 grupos de pesquisas cadastrados no Diretório do CNPq no Estado do Paraná, foram identificados 354 linhas de pesquisa sendo 69 linhas específicas e 285 linhas não específicas. Sobre a titulação dos pesquisadores a maioria possui título de doutor (97), mestres (14) especialista (02) e graduado (01)

O início da criação desses grupos no Estado do Paraná data de 1995 o mais antigo deles e mais recentemente em 2020. Esse olhar para a criação dos referidos grupos pode estar vinculada com o período de maior capacitação docente nos cursos de pós-graduação no Brasil e também no exterior bem como o interesse maior pela temática do envelhecimento humano com diversas ações e recomendações de organismos internacionais como: Primeira Assembleia Mundial sobre Envelhecimento (1982) e a Assembleia de Viena (1993) que alertavam para o crescimento da população idosa, a necessidade de diretrizes e políticas voltadas para um envelhecimento saudável.

Segundo estudos realizados por Pedroso, (2013):

> Esse tema acendeu uma preocupação em diversos segmentos profissionais, levando o Brasil e, consequentemente, os estados brasileiros, como São Paulo, a aumentarem os programas destinados a essa população. Em consequência dessa atenção voltada aos idosos, concomitantemente com os esforços dos profissionais pelo interesse nessa área, percebeu-se um aumento da formação de grupos e pesquisa. (Pedroso, 2013, p.96).

No estado do Paraná não foi diferente, cronologicamente a década de 1990 foi o marco dos estudos voltados ao envelhecimento humano, mas se intensificou na década seguinte com outro olhar sobre a questão do envelhecimento, não mais associada somente a perdas, mas, ao direito a autonomia, a viver com qualidade de vida, a políticas de proteção.

Quadro 1 - Distribuição dos Grupos Pesquisa conforme ano de sua criação.

Ano de criação dos Grupos Pesquisa	Total
1995-2005	21
2006-2016	33
2017-2020	16

Fonte: CNPq- Diretórios dos Grupos de pesquisa do Paraná, versão 5.0.

Pedroso, 2013 em seus estudos acrescenta que:

> Outro fator relevante neste contexto foi a criação dos cursos de pós-graduação que tratam do tema. A Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP) foi a pioneira no estado de São Paulo, com o Programa de Mestrado em Gerontologia, criado em 1997 e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com cursos de mestrado em (2008) e doutorado em (2010) (CNPQ,2012) Pedroso, 2013 p. 97

Muitos dos pesquisadores paranaenses desta área realizaram suas capacitações nestas instituições de ensino e conforme vai se consolidando no interior das universidades os grupos de estudo e pesquisa sobre o tema, vão surgindo aglomerações de diferentes áreas do conhecimento.

A seguir o quadro 2 identifica as grandes áreas do conhecimento predominantes no estado do Paraná.

Quadro 2 - Distribuição das grandes áreas do conhecimento dos Grupos de Pesquisa do estado do Paraná

Grandes Áreas	Total
Ciências da Saúde	51
Ciências Sociais Aplicadas	08
Ciências Humanas	07
Ciências Biológicas	04

Fonte: CNPq- Diretórios dos Grupos de pesquisa do Paraná, versão 5.0.

Analisando o quadro a cima fica evidenciado que o maior número de pesquisadores sobre o envelhecimento humano concentra-se na área da saúde. Essa identificação não difere dos estudos realizados nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul que também apresentaram a área da saúde em destaque para as pesquisas sobre envelhecimento humano. Referente às demais áreas do conhecimento, estas seguem as mesmas tendências dos outros dois estados.

Quadro 3 Distribuição das áreas do conhecimento predominantes no estado do Paraná.

Área do Conhecimento	Total
Saúde Coletiva	07
Medicina	01
Enfermagem	12
Nutrição	01
Fisioterapia	08
Farmácia	02
Educação Física	09
Serviço Social	02
Sociologia	02
Pedagogia	02
Terapia Ocupacional	02

Fonte: CNPq- Diretórios dos Grupos de pesquisa do Paraná, versão 5.0.

Observa-se que os estudos sobre o envelhecimento humano vão envolvendo no interior das instituições de ensino superior no estado do Paraná, pesquisadores de diversas áreas do conhecimento que estão voltados para busca de conhecimento sobre o tema do envelhecimento humano.

Esta área de conhecimento ainda tão jovial apresenta grandes desafios aos pesquisadores nos mais diferentes quesitos da vida social.

Em outros estudos também identificou-se diversas áreas do conhecimento o que vem confirmar o interesse dos profissionais por este campo que é multiprofissional e multidisciplinar pela estudo da população mais velha.

Na sequencia o estudo dedica-se a conhecer onde estão localizados esses grupos de pesquisa no estado do Paraná.

Quadro 4 Distribuição das Instituições de Ensino Superior no estado do Paraná

INSTITUIÇÃO	Pública/privada	Localização
UEL-Universidade Estadual de Londrina	Pública	Londrina
CESUMAR- Centro de Ensino Superior de Maringá	Privada	Maringá
UEM- Universidade Estadual de Maringá	Pública	Maringá
UNICENTRO Universidade do Centro Oeste	Pública	Irati e Guarapuava
UNESPAR Universidade Estadual do Paraná/	Pública	Curitiba e Apucarana
UEPG Universidade Estadual de Ponta Grossa	Pública	Ponta Grossa
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná	Pública	Foz do Iguaçu
UNIANDRADE – Centro Universitário Campos de Andrade	Privada	Curitiba
UFPR Universidade Federal do Paraná	Pública	Jacarezinho e Bandeirantes
UNOPAR – Universidade Norte do Paraná	Privada	Londrina
PUCPR Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Privada	Curitiba
UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná	Pública	Curitiba
Total	12	

Fonte: CNPq- Diretórios dos Grupos de pesquisa do Paraná, versão 5.0.

Os dados contidos no quadro 4 identificou um maior número de pesquisadores vinculados ás Universidades Públicas Estaduais. Este perfil aponta enquanto localização a região norte do estado do Paraná, seguido da região central do Estado e por fim regiões sul e oeste.

Para conhecer o que estes pesquisadores vêm produzindo nesta área que avança e que necessita cada vez mais de políticas públicas e ações governamentais para um envelhecimento com qualidade, optamos por assinalar as tendências desses estudos no estado do Paraná. É importante relatar que não coube neste momento uma análise mais minuciosa das produções acerca do tema, mas um olhar mais abrangente sobre o que os grupos estão produzindo em suas pesquisas.

Para a identificação das tendências utilizamos as palavras-chaves: envelhecimento, idoso, gerontologia e geriatria somente dos grupos específicos.

Esse procedimento apresentou uma variedade de assuntos voltados ao envelhecimento que na sequencia foram analisados e catalogados. Deste modo apresentaremos alguns dos temas que os pesquisadores paranaenses têm se dedicados a estudar.

Com a palavra-chave **envelhecimento**, verifica-se que as tendências abordadas pelos grupos, estão voltadas com maior incidência para área da saúde, vejamos:

- Promoção e prevenção da saúde do idoso,
- Características físico-funcionais e suas interferências nas atividades físicas de vida diária;
- Saúde do idoso,
- Sexualidade; afetividade e gênero;
- Mecanismo saúde-doença;
- O processo de cuidar;
- Envelhecimento do trabalhador e planejamento da Aposentadoria;
- Avaliação políticas de saúde pública neste setor;
- Análise das interfaces educacionais sobre o envelhecimento humano no Brasil e América Latina;
- Serviço Social, envelhecimento e o trabalho do assistente social;

Com a palavra-chave **Idoso** os temas se mesclam entre as áreas da saúde, Ciências Sociais Aplicadas, Ciências humanas, mas evidencia ainda a área da saúde.

- O Estudo de pessoas, famílias, grupos e comunidades;
- Investigação da sexualidade da mulher no climatério, senescência e senilidade;
- Práticas voltadas ao cognitivo e aprendizagem de idosos;
- Análise de fatores biopsicossociais que influenciam no comportamento motor com e sem alterações neurológicas, propor estratégias fitoterápicos;
- Trabalho de doenças cardiovasculares em homens idosos com diabetes,
- Estudos em biomecânica e disfunções neuro-musculoesqueléticas do adulto ao idoso.
- Elaboração de protocolos de avaliação e intervenção neuromuscular.
- O estudo das doenças, agravos e condições de vida e saúde frequentes entre os idosos, verificando seus determinantes e as possibilidades de intervenções para minimizar os riscos de morte, invalidez e sequelas;
- Envelhecimento, tecnologias, políticas públicas e gestão do cuidado e qualidade em saúde;
- Analisar e compreender o processo de envelhecimento e sua relação com a Atividade Física;

- Reabilitação motores em crianças, jovens e idosos;
- Indicadores epidemiológicos, clínicos e sociais considerando as políticas e práticas de saúde e a organização dos serviços de saúde.
- O cuidar do idoso;
- Estudos em promoção da saúde, morbidade, mortalidade, prevenção de doenças e sistemas de informação na população idosa;
- Assistência à saúde na área da gerontologia;
- Implicações, no campo da saúde, relacionadas ao envelhecimento da população brasileira;
- Intervenções de enfermagem que visem o aprimoramento da assistência prestada a idosos no domicílio;
- Qualidade de Assistência a idoso;
- Promoção da Saúde e envelhecimento ativo.

Com a palavra-chave **geriatria e gerontologia**, a abordagem das pesquisas estão direcionadas para a educação da pessoa idosa voltadas para questões sociais..

- Implantação a prática regular de atividade física junto à população idosa na perspectiva de minimizar os efeitos do envelhecimento;
- Estudos na temática do envelhecimento, inovação tecnológica, gestão do cuidado e qualidade de vida e saúde aos longevos;
- Identificação de diferentes métodos de alfabetização já adotados nesta faixa etária,
- Contribuição de difusão do conhecimento referente à Cultura da Paz/Educação em Valores como tema articulador fundamental na educação permanente dos adultos e idosos;
- Educação Permanente de Jovens, adultos e idosos;
- Analise do papel da mídia na inclusão social dos idosos;
- História oral e narrativa de vida de mulheres, trabalhar com a memória, gênero e identidade de idosos brasileiros;
- Inclusão das pessoas que integram a terceira idade nas atividades em turismo;
- Reflexão e estudo das ações educacionais para os idosos no espaço da educação não formal;
- Políticas Públicas para 3ª idade;

- Estudo das condições de vida dos idosos propondo soluções projetuais;
- Desenvolvimento de tecnologia assistida visando atender as especificidades dos usuários sob a ótica do ergo design.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Propósito deste estudo foi conhecer quais as tendências dos estudos sobre o envelhecimento humano no estado do Paraná.

Os dados apontaram que esta dedicação inicia-se na década de 90 e se intensifica nas décadas seguintes. Os grupos de pesquisas identificados no estado, suas linhas de pesquisa, áreas do conhecimento não diferem das outras pesquisas já realizadas nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, talvez pela nossa aproximação na busca por capacitação docente dentro das instituições de ensino superior que possuem no seus programas de pós-graduação cursos, disciplinas voltadas para o envelhecimento humano

Identificamos neste estudo, assim como nos outros estudos de diferentes autores, que a área das Ciências da Saúde também se destaca nas pesquisas voltadas para o envelhecimento, mas predominam também as inúmeras áreas do conhecimento que vem se dedicando a pesquisas em diferentes frentes voltadas para o Idoso.

Os grupos de pesquisas cadastrados no Diretório do CNPq no estado do Paraná estão concentrados nas Universidades Públicas Estaduais localizadas no interior do estado e também em algumas universidades privadas.

As tendências sobre as pesquisas produzidas nestes grupos apresentaram uma variedade de temas que foram da saúde passando aos direitos da pessoa idosa.

Finalizando, esperamos assim como outros pesquisadores desta área ter contribuído com a abordagem do tema, trazendo um mapeamento sobre as tendências da produção do conhecimento do envelhecimento humano no estado do Paraná.

Acreditamos no surgimento de novas pesquisas, pois novas demandas estão postas a partir do novo contexto pandêmico que atingiu o espaço terrestre que habitamos onde o segmento populacional mais envelhecido foi gravemente afetado, assim pensar em políticas públicas com olhar voltado para este novo cenário se faz urgente e necessário.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Ed. Edições 70, Lisboa – Portugal. 1977.

BRASIL – POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO. Lei nº8.842 de 04 de Janeiro de 1994.

BRASIL – ESTATUTO DO IDOSO. Lei nº10.741, de 01 Outubro de 2003.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: campus, 1992.

CHAIMOWICZ, F. Os idosos brasileiros no século XXI: Demografia, saúde e sociedade. Belo Horizonte, Postgrade, 1998.

Chizzotti, Antonio. Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. 5ª Ed. São Paulo, 2001.

DEBERT, Guita Grin. A reivenção da velhice: socialização e processo de reprivatização do envelhecimento. Ed. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MINAYO, Maria Cecilia. O desafio do conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 7ª ed. São Paulo. Hucitec, 2000.

NERI, Anita L. Idosos no Brasil: Vivencias desafios e expectativas na terceira idade. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2007.

PRADO, Shirley D.; Sayad, Jane D. A pesquisa sobre envelhecimento humano no Brasil: grupos e linhas de pesquisas. Revista Ciencias &Saúde Coletiva, 9, São Paulo, 2004.

PEDROSO, Augusto A. A pesquisa sobre o envelhecimento humano: grupos de pesquisa no estado de São Paulo. Passo Fundo, 2013.

PEDROSO, Augusto A; Diehl, Astor A. Tendências dos estudos sobre o envelhecimento humano no estado do Rio Grande do Sul. In: Revista Portal de divulgação, n 22. Ano II, jun. 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Formação em serviço social, política social e o fenómeno do Envelhecimento. In: Seminário sobre Educação e Envelhecimento Populacional no Brasil. 11 a 12 maio de 2005 MEC/SESu/CAPES, Brasília, 2005.

ZAGABRIA D. B. O processo de envelhecimento humano na formação profissional do assistente social em cursos de serviço social no Brasil Projeto Pesquisa Nº08112 Cadastrado e aprovado na Universidade Estadual de Londrina, Pro Reitoria de Pesquisa. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, Brasil,2013.

POLÍTICAS SOCIAIS INDIGENISTAS: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE

Rosa Maria Castilhos Fernandes[1]
Angélica Domingos[2]
Mariana Martins Maciel[3]

1. Introdução

Os coletivos indígenas ao longo dos séculos sofreram e sofrem transformações através da invasão, colonização e esbulho de seus territórios. O Estado brasileiro tem um papel fundante no que diz respeito às violações e imposição de suas vidas, seja na tentativa de sua destruição, integração e, até mesmo, para o desaparecimento destes coletivos. De acordo com o último levantamento censitário em 2010, são 817.963 indígenas de 305 etnias e 274 línguas presentes em todos os estados da federação brasileira (IBGE, 2010).

Historicamente, com a invasão e com o roubo dos territórios indígenas, no propósito de explorar as terras e produzir nelas com base na mercantilização financeira, os coletivos indígenas foram confinados em pequenos espaços, chamados de aldeamentos, o que acarretou consequências drásticas aos seus modos de ser e viver. Diferentes acontecimentos foram decisivos para que a violação aos povos indígenas fosse colocada em curso. Podemos citar a própria criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), órgão que, teoricamente, seria de "proteção" aos coletivos indígenas e que, culminou quase na dizimação e no genocídio dos coletivos indígenas a partir de 1964, com a implantação da ditadura militar. E em 1967, o órgão da origem à Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ainda configurando-se nas características tutelares do SPI, com grande rigidez burocrática e recursos distribuídos de forma desigual para as ações em diferentes Terras Indígenas. Com isso, podemos pensar que no geral o Estado tratou mais de garantir políticas de cerceamento e cercamento aos modos de vida dos indígenas, apoiando, favorecendo e fomentando a colonização das Terras Indígenas.

[1] Professora do Departamento de Serviço Social e do PPG Política Social e Serviço Social da UFRGS. E-mail: rmariacf@uol.com.br
[2] Kaingang Mestranda no PPG Política Social e Serviço Social da UFGRS. E mail:gekaingang1991@gmail.com
[3] Geógrafa, Mestra no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social/UFRGS, Professora NA Escola Estadual Indígena Anhetemguá. E-mail:mari20mmaciel@yahoo.com.br

Portanto, é possível afirmar que no Brasil em pleno ano 2021, são inúmeros os ataques por parte do governo aos povos indígenas, como parte de um projeto de sociedade que insiste em modificar ou burlar os direitos indígenas constitucionalmente garantidos ainda em 1988. As transformações da sociedade brasileira, no que tange aos campos social, político, cultural e ambiental, em especial, as que se destacam de 2016 para cá, resultam na descaracterização de um conjunto de legislações protetivas, como, por exemplo, a seguridade social como direito da população. Além disso, os ataques constantes aos processos democráticos, a solidificação do racismo estrutural, a falta de orçamento público para o atendimento das necessidades sociais da população, o desmatamento e os incêndios de imensos territórios, o estímulo à especulação imobiliária, à mineração, à grilagem, o negacionismo da ciência e dos saberes populares, assim como, o acirramento da desigualdade social neste país são algumas das múltiplas situações que vêm incidindo nas condições de vida da maioria da população brasileira e, neste texto, nos referimos aos povos originários.

Por isso, interessa-nos compreender às múltiplas manifestações da questão social vivenciadas por essa população, sejam os ataques e violações que sofrem, sejam suas mobilizações sociais e os movimentos que realizam e que se espalham pelo Brasil afora, fazendo com que diferentes etnias se unam e dialoguem numa única luta contra-hegemônica dando sentido às suas experiências enquanto povos originários. (FERNANDES; DOMINGOS, 2020).

Partimos do entendimento que os processos de formação vivenciados pelos trabalhadores e trabalhadoras que atuam no âmbito das políticas sociais, como aqueles vivenciados nas experiências de educação permanente, se constituem em importantes estratégias para efetivação dos direitos indígenas. Para atender as necessidades dos povos originários, é fundamental considerar as suas particularidades étnicas, ou ainda, seus modos de ser, viver e conhecer. Para tanto neste texto, destacamos a importância do trabalho profissional das/os trabalhadoras/es que atuam em políticas sociais públicas e das mediações estratégicas frente as relações étnico-raciais. Afinal, é preciso reconhecer que a efetivação dos direitos sociais - e aqui estamos considerando os direitos indígenas - somente é possível se houver alinhamento com "as lutas políticas organizadas de resistência à barbárie capitalista e como espaço de mobilização para defender a emancipação política" (BOSCHETTI, 2016, p.20-21).

Portanto, a compreensão dos processos sócio históricos que se deram com os povos originários deste país, o conhecimento dos direitos indígenas, seus modos de ser e

viver é condição para a atuação profissional no âmbito das políticas de proteção social, assim como, para a defesa intransigente dos direitos humanos. Este texto, além destas reflexões introdutórias, socializa partes das revisões e reflexões teóricas de um coletivo de pesquisadoras indígenas e não indígenas, discorrendo então sobre a importância das políticas indigenistas na agenda formativa dos trabalhadores das políticas sociais, numa tentativa de abordar concepções e apontar algumas legislações, citando como exemplos a saúde e a assistência social para contribuir com o debate.

2. As políticas indigenistas na agenda formativa dos trabalhadores das políticas sociais

A conexão das políticas indigenistas com as políticas sociais públicas tende a ser a materialização dos princípios e metas transformados em um conjunto de serviços, programas e projetos para a garantia dos direitos dos povos originários. As políticas públicas por sua vez criam critérios universais de enquadramento, desconsiderando a organização social dos indígenas, e por isso acaba violando os direitos etnoculturais e territoriais desses indivíduos. Embora a negação destes direitos seja constante frente ao poder econômico que desconsidera o direito originário desses povos, a luta dos povos indígenas para a garanti-los é incessante.

É por meio das normativas dos dois principais instrumentos jurídicos, a Constituição Federal de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho -OIT, que as políticas indigenistas estão referenciadas, tanto no que se refere a terra, ao meio ambiente, aos direitos humanos, a saúde, a educação, a assistência social e a previdência social. Entre as orientações da Convenção 169 da OIT, chamamos a atenção para distinção adotada do termo “populações”, que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo “povos”, que caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam (ROMERO, 2012, p.8). A diferenciação reafirma o direito dos modos de ser e viver dos diferentes povos que se distinguem entre si.

Ao tratarmos da política indigenista, inicialmente é importante afirmar que todas as políticas sociais devem ou deveriam estar conectadas ao território de origem da população que acessa aos seus direitos por meio dos serviços públicos. A invasão das terras indígenas e a exploração do solo brasileiro foram, e são determinantes para as

transformações das realidades destes povos, assim como as mudanças que ocorrem com a interação real entre a vida indígena, expressas na cultura, do trabalho, na organização socioeconômica, nas práticas espirituais, entre outros. Por isso o *slogan* criado pelos movimentos indígenas "Demarcação já" reforça a urgente necessidade de concluir os processos de demarcação de terras indígenas, fundamental para a garantia dos demais direitos.

No campo das políticas sociais, o território se constitui a partir da necessidade de se construir algumas mediações, tanto sob o ponto de vista das responsabilidades estabelecidas entre os entes federados, quanto da perspectiva das próprias escalas e dinâmicas sócio territoriais. Porém, esta escala da política pública é definida pelo pressuposto da institucionalidade e de seus critérios e condicionalidades, que resulta, em muitos casos, na caracterização dos cidadãos como sujeitos desterritorializados, pois seu território se limita a comprovações burocráticas e desconsidera a vivência do mesmo (KOGA, 2013).

Entretanto, a própria escala desconsidera as "rugosidades" ou as "densidades" preconizadas por Milton Santos (2002), que de modo geral, estão ligadas as formas geográficas herdadas e a dinâmica dos lugares. Ao desconsiderar estas "rugosidades" ou as "densidades" se cria num deserto de relações humanas nas práticas de gestão social, excluindo e privilegiando ao mesmo tempo. Para que uma política pública efetivamente alcance o objetivo de assegurar determinado direito de cidadania, entendemos que seria justamente da práxis do sujeito no ambiente que os programas e ações devem ser pautados.

Partindo do conceito de Santos (2009, p.21), propomos que o espaço seja definido como "um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações", sendo o espaço geográfico composto por diversos territórios, que os influencia e é influenciado por ele, estando ele em constante construção. E assim, "a cultura também se traduz em termos de uso do espaço, não se separando da ideia de território, pois na existência da cultura se criam os territórios" (PRINTES, 2015, p.5).

Ao tratarmos da afirmação dos direitos territoriais dos povos originários, é importante também, a compreensão da categoria territorialidades, pois como aponta Printes (2015) em sua análise, as territorialidades possuem sua relação social e cultural "mantida pelos grupos na trama de lugares e itinerários relacionados à mobilidade, constituindo dessa forma um território" (PRINTES, 2015, p.5). Nesta perspectiva, a simbologia está presente no território, e se aproxima da perspectiva indígena ao se

relacionar com suas terras indígenas, por meio do ambiente cosmológico característico de cada etnia.

É por esta perspectiva das territorialidades indígenas, que trazemos a importância da interlocução de um conjunto de políticas sociais públicas com a questão indígena, citando como exemplos: o Sistema Único de Assistência Social- SUAS, do Sistema Único de Saúde- SUS, a Educação, entre outras. Podemos dizer que a saúde, a assistência social e a até mesmo a educação possuem na sua estrutura e desenho organizacional uma rede de serviços, programas, que possuem intencionalidades e definem ações de promoção, preventivas e protetivas, enquanto forma de enfrentar as diferentes expressões da questão social. Cabe aqui atribuir prioridade a questão social sobre a política social, por isto a importância de compreender as suas formas de manifestação e de incidência nas condições de vida da população, como no caso dos povos originários. Portanto, é preciso afirmar que "a questão social explica a política social, mas a política social não explica a questão social *tout court*" (IAMAMOTTO, 2008, p.185). Ainda, sobre as políticas sociais "é necessário o conhecimento do espectro das necessidades sociais que elas se propõem a responder [...]" (IAMAMOTTO, 2008, p.185), ou seja, é preciso interrogar se as mediações do trabalho profissional nesses espaços estão dando conta da efetivação dos direitos indígenas. Afinal, os povos indígenas se encontram entre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira, segundo os indicadores de mortalidade, desnutrição, saúde, escolarização, entre outros (BRASIL, 2011)

Contudo, é possível observar a existência das contradições das legislações ao destinar atendimento a segmentos populacionais em situações de vulnerabilidades e riscos sociais acabam por vezes invisibilizando povos indígenas, assim como, os quilombolas, ribeirinhos, as pessoas com deficiência, entre outros. Na assistência social, por exemplo, para o atendimento das população, os grupos sociais evidenciados, ou seja, que são prioritários (em situação de risco e vulnerabilidade), são denominados como usuários. Entre estes grupos, estão aqueles com "identidades estigmatizadas em termos étnicos [...]" (BRASIL, 2005, p.33) que pode incluir, de modo geral, os coletivos indígenas, no sentido da discriminação e preconceito sofrido historicamente por esta população.

De acordo com Maciel (2021) para que realmente seja preconizado o princípio da equidade no atendimento aos grupos populacionais específicos nos serviços da política de assistência social, falta o estabelecimento da própria concepção de "povos" que possuem formas diferenciadas de organização social e de visão, como nas sociedades indígenas.

No processo de consolidação do SUAS no Brasil alguns documentos vão aos poucos instituindo menção aos povos originários como por exemplo nas Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias (BRASIL, 2012b) que faz referência de atenção especial as famílias que possuem especificidades étnicas diferenciadas: povos e comunidades tradicionais, com destaque para os povos indígenas e comunidades quilombolas. Também o documento recomenda a adoção de Centro de Referência de Assistência Social- CRAS itinerantes ou equipes volantes para a oferta do PAIF. Podemos dizer que há ai um avanço que possibilita materializar o pressuposto do SUAS descrito na Política Nacional de Assistência Social-PNAS como "tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas" (BRASIL, 2005, p.16).

Outro documento é o Guia de Orientação Técnica nº 1- Proteção Social Básica de Assistência Social, de 2005, que referencia o trabalho com os coletivos indígenas (BRASIL, 2012b). O mesmo aponta para a interlocução com lideranças, conselhos e associações indígenas como indispensável para melhor condução dos trabalhos, levando em conta a opinião dos beneficiários dos serviços e suas necessidades no planejamento do trabalho das equipes interdisciplinares, a necessidade de fazer adequações metodológicas sempre que necessário, para que os serviços ofertados sejam adequados e tenham efetividade à comunidade atendida (BRASIL, 2012b, p.18). Assim, o documento contempla as normativas da Convenção 169 da OIT ao indicar a interlocução com as representações indígenas, e aponta para a consulta prévia, livre e esclarecida, ainda que a eficácia da consulta dependa da qualidade da escuta (estabelecida pelo grupo étnico), do respeito à legislação indigenista vigente que ainda carece ser amplamente discutida com os povos indígenas e abordada no âmbito das políticas sociais como um todo.

Também a publicação "Trabalho Social com Famílias Indígenas: Proteção Social Básica para uma Oferta Culturalmente Adequada", elaborada pelo MDS em 2017, avança apontando bases para a política indigenista de assistência social (BRASIL, 2017), por meio de subsídios teóricos e técnicos para apoiar as equipes de referência dos CRAS, que atuam com as famílias e comunidades indígenas. Entre essas possibilidades citamos: práticas profissionais que apontam para a consciência crítica e espírito pesquisador por parte dos profissionais do CRAS acerca da realidade indígena local; equipes de referência que deve contar com antropólogo e/ou indigenista experiente e/ou com assessoria antropológica; adoção de abordagem e procedimentos metodológicos pautados no

diálogo e no respeito intercultural; conhecimento do território (potencialidades, recursos, vulnerabilidades) e da cultura (tradições, organização social e parentesco, visão de mundo) do(s) povo(s) indígena(s) que ali habita(m); planejamento e análise das ações desenvolvidas e promoção da participação dos indígenas no planejamento e avaliação das ações do PAIF. (BRASIL, 2017)

Na perspectiva inovadora da política, que visa tornar a proteção social básica alcançável aos indígenas, apontamos as iniciativas de implementação dos CRAS Indígenas[4], uma conquista a partir de mobilizações e reivindicações da sociedade civil, dos movimentos indígenas e por conta das demandas territoriais que chegavam aos equipamentos do SUAS. O pioneiro CRAS indígena foi implantado em 2004, na Aldeia *Bororó*, em Dourados/MS, e foi destinado exclusivamente a população indígena, atendendo as etnias: *Guarani Kaiowa*, *Guarani Nandevã* e *Terena*.

Entende-se que o grande desafio dos profissionais enquanto operadores da PNAS, é desconstruir e tentar construir uma nova forma de atuação, conforme os modos de ser e viver das diferentes etnias, a partir da compreensão dos seus territórios. Desta forma, o CRAS indígena proporciona construir um espaço emancipatório de conquista de direitos e de cidadania frente a conjuntura de desmonte da política de Assistência Social no país e da postura anti-indígena do Estado. Também importante afirmar que por estarem próximos às aldeias, considerando o critério território, possuem condições de auxiliar os indígenas nas mais diversas dificuldades enfrentadas, seja na insegurança alimentar nas aldeias, encaminhamento de benefícios, entre muitos outros. São ações de trabalho que permitem a construção coletiva de aprendizagens referentes aos modos de ser e viver dos povos indígenas a partir do comprometimento do trabalhador ou trabalhadora com a política indigenista.

Outra política que trazemos para ressaltar esta discussão diz respeito à Política Nacional de Atenção a Saúde dos Povos Indígenas-PNASPI cuja trajetória contou com muitos processos de lutas sociais e resistências indígenas que viabilizaram a regulamentação das ações do Estado no que diz respeito às práticas de saúde. Com isso, pode-se dizer que com relação as políticas indigenistas, a da saúde é uma das mais consolidadas no âmbito da seguridade social brasileira.

Também no âmbito do Distrito Sanitário Especial Indígena- DSEI, é possível observar entre as diretrizes a necessidade de preparação de recursos humanos a partir da

[4] São 21 os CRAS que se encontram em comunidades indígena no país (BRASIL, 2017).

capacitação enquanto instrumento fundamental de adequação das ações dos profissionais indígenas e não-indígenas alinhados aos serviços de saúde do SUS às especificidades da atenção à saúde dos povos indígenas. Principalmente na formação dos Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e dos Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN) vislumbrando a apropriação dos conhecimentos e recursos técnicos, somado ao conhecimento tradicional. Desta forma, para Maciel (2021) ao tratar de saúde nas comunidades é importante uma visão estratégica e ampla de como as pessoas vivem e para isso conhecer o território é essencial num diagnóstico comunitário em saúde. Essa diretriz que preconiza o trabalho dos agentes indígenas, a necessidade de conhecimento da realidade das comunidades e a capacitação dos profissionais da saúde, nos remete a discussão sobre a educação permanente enquanto ferramenta estratégica para efetivação da política nacional de saúde indígena como bem traz a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS) em sua finalidade de "transformar as práticas do trabalho, com base em reflexões críticas, propondo o encontro entre o mundo da formação e o mundo do trabalho, através da interseção entre o aprender e o ensinar na realidade dos serviços"(PNEPS, 2004, s/p).

As possibilidades de aprendizagens a partir da apreensão do significado da saúde indígena quando vivenciada pelos trabalhadores permitirá o atendimento das necessidades de saúde desses povos, ou seja, a efetivação do direito à saúde indígena. Afinal, quanto mais o trabalhador compreender a relação dos vínculos de sua prática com a prática social global "ou a construção de um projeto societário comprometido com a justiça social e defesa dos direitos dos cidadãos, mais poderá contribuir com a democratização da sociedade brasileira e com a consolidação de políticas sociais públicas." (FERNANDES, 2019, p.93). Neste contexto a compreensão dos diferentes movimentos da realidade social, captando de que maneira estes acontecimentos vêm impactando a vida cotidiana da população indígena, é fundamental.

É neste contexto que trazemos a educação permanente vivenciada a partir das situações de trabalho, enquanto estratégia para mediação e (re) organização dos processos de trabalho indigenista que envolvem gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários que neste caso são os próprios indígenas. Assim, é no âmbito das políticas sociais públicas em que se inserem diferentes profissões e que têm como trabalho atender as necessidades sociais dos povos indígenas que se faz necessário a construção de conhecimentos para o trabalho profissional. Ocorre que nem sempre isto é possível, pois há um despreparo profissional, um desconhecimento sobre os modos de ser e viver dos indígenas, uma postura e pensamento influenciado pelas estruturas colonizadoras ainda vigentes. Além

disto, observa-se a prevalência da lógica burocrática que em nada se aproxima da dinâmica das sociedades indígenas, assim como, uma rede de atendimentos fragmentada ou, ainda, inexistente. (MACIEL, 2021).

Para tanto, é preciso que os profissionais reconheçam os processos culturais, históricos e sociais desses povos e problematizem a própria organização e condições do trabalho para que possam planejar juntamente com os coletivos indígenas as ações a serem desenvolvidas pelas equipes técnicas da saúde. Esse processo pressupõe também considerar as especificidades de cada realidade local para inserção consciente dos diferentes processos de trabalho no âmbito da política indigenista a partir das vivências e experiências. Assim a cultura da educação permanente vai sendo disseminada e as mudanças no espaço de trabalho podem contribuir com a efetivação dos direitos indígenas, ou seja, a educação permanente nas políticas indigenista também é resistir!

3. Considerações Finais

Os estudos que viemos realizando nos últimos tempos sobre a questão indígena apontam o quanto é preciso conhecer os avanços na trajetória dos registros relacionados ao arcabouço jurídico e conceitual como instrumentos importantes para a materialização de direitos historicamente negados a uma parcela significativa da população, que são os povos originários. Porém, há um longo caminho a ser percorrido para que se realizem ações concretas, ou melhor, para que o trabalho profissional - de diferentes áreas do conhecimento, mas em especial o dos assistentes sociais - com os coletivos indígenas, tenha como princípio ético e político o reconhecimento do protagonismos de suas vidas e de tornar a política visível a esta população, a partir do direito à informação.

É preciso compreender, para que então exista o comprometimento com a realidade sócio-histórica dos povos originários, a construção e o fortalecimento de instrumentos jurídicos de políticas indigenistas reconhecendo de fato, o direito destes povos. Temos como uma das estratégias a educação permanente a ser vivenciada pelos trabalhadores desses espaços de trabalho e seus respectivos territórios, inserindo nas suas agendas a questão indígena e promovendo o diálogo com os povos originários. Trabalhar no âmbito das políticas sociais requer reforçar a luta e a resistência em curso pelos povos indígenas em defesa dos seus direitos, do direito a vida, a preservação da natureza e, ainda, do que há de “humano” em nossa sociedade.

As reflexões, transformadas em escrita, neste texto, potencializam as formas de resistência, de sobrevivência dos coletivos indígenas, de continuidade da sabedoria ancestral e das suas culturas étnicas, as quais ainda se fazem presentes, fortes e potentes em meio às violências e barbáries de todas tentativas de violações dos direitos indígenas que seguem em curso. Façamos a nossa parte pautando nas agendas formativas: a questão indígena!

Referências

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 05 out. 1988, seç.1, n.191-A, p.1.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho- OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 20 abr. 2004a. seç.1, p.1.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 08 dez. 1993, seç.1, p.1876.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Proposta Metodológica para Distribuição Orçamentária da Coordenação Geral de Promoção aos Direitos Sociais CGPDS/DPDS/FUNAI.** Brasília: Ministério da Justiça; Fundação Nacional do Índio, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Famílias. 1ª ed., vol.2, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012b.

FERNANDES, R.M.C. Educação Permanente no SUAS. In: FERNANDES, R.M.C.; HELLMANN, A. (Orgs.). **Dicionário crítico:** Política de Assistência Social no Brasil. 1ª ed. v.1. Porto Alegre: UFRGS, 2016. cap1. p.1-320.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; DOMINGOS, Angélica. **Políticas Indigenistas: contribuições para afirmação e defesa dos direitos indígenas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

IAMAMOTO, M.V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo população indígena 2010**. Disponível em: https://indigenas.ibge.gov.br/. Acesso em: 19 ago. 2019.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v.16, n.1, p.30-42, jul./dez. 2013.

MACIEL, Mariana. POLÍTICAS INDIGENISTAS NAS POLÍTICAS DA SAÚDE E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE AS LEGISLAÇÕES E A PERCEPÇÃO INDÍGENA. Orientador: Rosa Maria Castilhos Fernandes. 2019. 153 p. **Dissertação (Mestrado)** - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL, UFRGS, 2021.

PRINTES, R.B. **Território e territorialidade: revisando conceitos diante da complexidade da sociodiversidade**. In: V Seminário Observatórios Metodologias e Impactos. Dados e Participação. **Anais...** São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2015. Disponível em: http://repositorio.unisinos.br/ihu/v-seminario-observatorios/27-printes-territorio-territorialidade.pdf. Acesso em: 08 abr. 2021.

ROMERO, H.C.O. **Os Direitos Ambientais Dos Povos Indígenas.** 2012. 164f. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2012.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed. São Paulo: Edusp, 2009.

REALIDADES: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA PANDEMIA COVID-19 NO RIO GRANDE DO SUL

Jussara Maria Rosa Mendes[1]
Ingrid Rodrigues Aragonez[2]
Joice Fraga da Silveira[3]

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi e continua sendo demarcado pela Pandemia COVID-19, doença altamente infecciosa causada pelo novo coronavírus, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China. Convive-se com profundas alterações no cotidiano, hábitos, comportamentos e formas de relacionamentos, subitamente, tiveram que ser revistos deixando a população como um todo ficou apreensiva, com alto índice de estresse e preocupações, medos de perdas de familiares, amigos e de sua própria morte. Fatores que invadiram o cotidiano de trabalhadores, da sociedade em geral, de um dia para o outro. Os impactos foram sentidos em todos os países, com repercussão internacional. Cada país se organizou de diferentes formas para enfrentar este novo fenômeno, mas a alternativa não deixava dúvidas: a vacinação de toda população. O inimigo era comum a todos, entretanto, em cada cidade, cada pessoa foi afetada de diferentes maneiras. Ademais, existem alguns grupos mais vulneráveis, expostos a adoecer e ser impactados na sua vida cotidiana, como é o caso da população em situação de rua, que será contemplada neste artigo.

O coronavírus é um novo vírus, causador de doença respiratória, a COVID-19, que possui sintomas e sinais semelhantes aos da gripe ou resfriado. A Organização Mundial da Saúde (OMS) emitiu o primeiro alerta para a doença em 31 de dezembro de 2019, depois que autoridades chinesas notificaram casos na cidade de Wuhan.

A rotina aos poucos foi sendo modificada, a restrição da circulação das pessoas pelas ruas, o funcionamento do comércio, dos colégios e demais estabelecimentos. E

[1] Pós doutorada em Serviço Social pela Universität Kassel, República Federal da Alemanha (2010), Assistente Social, Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho - NEST, Instituto de Psicologia/UFRGS; jussaramaria.mendes@gmail.com.
[2] Mestranda em Política Social e Serviço Social, Assistente Social, Gestão estadual da Assistência Social do RS, ingridraragonez@gmail.com.
[3] Mestranda em Política Social e Serviço Social, Instrutora de Cursos Livres, Faculdade e Escola QI, jfs.joice@gmail.com.

assim, por quase um ano e meio ficou o dilema: restringir a circulação de pessoas versus flexibilizar as regras para a circulação e abertura do comércio e das atividades não essenciais. A partir de 2021, as normas quanto ao distanciamento já foram sendo flexibilizadas, embora, ainda com a Pandemia em alta, mas interesse políticos e econômicos, acabaram pressionando para a liberação e abertura de alguns espaços públicos, o exemplo foi o caso de eventos com a participação da população já estão sendo liberados e autorizados pelo governo estadual do RS.

Quanto ao atendimento para a população em situação de rua durante a pandemia, algumas ações e estratégias foram realizadas no sentido de reorganizar o atendimento para esse grupo no RS. O Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), traz o conceito de população em situação de rua (PSR), conforme citação abaixo:

> [...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

Para o atendimento da PSR, a política de Assistência Social conta com uma rede de serviços e equipamentos como referência para esta população. No estado do RS, os dados do Cadastro Único, indicam uma população estimada pelo IBGE em 2021 de 11.466.630 habitantes (IBGE, 2021). A política de Assistência Social é organizada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual, "a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo" (BRASIL, 2011). Para tal, possui uma rede de equipamentos e serviços da Política de Assistência Social própria e uma rede ampla de serviços da política executados pela rede "parceirizada", de acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Dados de acesso público do Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSUAS) apresentam a rede da Assistência Social no RS. Identificam no RS, 596 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 138 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 14 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), 523 Unidades de Acolhimento, 484 Centros de Convivência e 207 Centros Dia e Similares.

Destes equipamentos, os CREAS e Centros POP realizam o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) no qual contempla a população em situação de rua. O serviço tem como finalidade a garantia de atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades para fortalecer os vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida (BRASIL, 2009b). É através das equipes de abordagem social que se vislumbra o primeiro acesso possível desta população à Política de Assistência Social no município de Porto Alegre.

Neste sentido, será apresentado na primeira seção deste artigo, a rede de serviços, equipamentos e benefícios relacionados à Política de Assistência Social para a população em situação de rua no estado do Rio Grande do Sul no contexto da pandemia. Na seção seguinte, serão apresentadas as estratégias utilizadas no período da pandemia para o atendimento desta população. E, ao fim, serão apresentadas as considerações finais.

2. O CENÁRIO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A partir da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV) por meio da Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a) do Ministério da Saúde, o Ministério da Cidadania emitiu o Decreto nº 10.282/2020 (BRASIL, 2020b) que caracterizou a política de Assistência Social enquanto serviço essencial.

Partindo deste Decreto, os municípios tiveram que se reorganizar para continuar o atendimento aos sujeitos. Equipamentos tiveram que ser reestruturados, outros criados, na perspectiva de manter o distanciamento ao mesmo tempo que o serviço não parasse. Gestores tiveram que planejar recursos financeiros para os investimentos necessários, compra de equipamentos de proteção individual (EPI) e outros que fossem necessários.

Com relação ao atendimento da população em situação de rua no período da pandemia, Haroldo, et al. (2020) cita algumas ações e estratégias realizadas por municípios e estados do Brasil. O autor refere que a medida mais frequente que vem sendo tomada por municípios e estados é a adaptação dos pontos de acolhimento já existentes ou criados temporariamente, seguida pela instalação de abrigos temporários destinados ao acolhimento dessa população. No que tange às estratégias de prevenção e conscientização, destacam-se como ações mais frequentes a angariação e a distribuição

de itens de higienização e alimentação, bem como a orientação sobre a existência da doença e formas de prevenção.

Quanto às ações para a população em situação de rua no âmbito federal da política de Assistência Social, o Ministério da Cidadania (MC) divulgou Notas Técnicas e demais legislações para orientação aos gestores e trabalhadores, como a Portaria nº 54/2020. Nesta Portaria contém recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS dos Estados, Municípios e do Distrito Federal que tem por objetivo garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da política de Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS.

Entre as legislações, destacam-se, em específico para esse grupo a Portaria nº 69/2020. Esta aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. É através do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) que identificamos algumas pessoas em situação de rua. Algumas, pois são essas que tiveram o acesso ao maior instrumento que dá visibilidade às famílias e indivíduos vivendo em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.

Dados indicam que do total de habitantes da população brasileira, segundo o IBGE, são 213.557.719 habitantes (IBGE, 2021)[4], e destes, 2.632.824 (CECAD, 2021)[5] pessoas vivem em situação de rua. No estado do Rio Grande do Sul, dados do Ri Sintético (MC, 2020a) refere 1.006.561 famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), perfazendo um total de 2.503.500 pessoas cadastradas. Do total de famílias cadastradas, identificam-se 7.243 famílias em situação de rua, sendo 5.127 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Outra possibilidade de identificar a população em situação de rua, é através dos registros de atendimentos realizados pelas equipes no sistema do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) do CREAS e do Centro POP. Os estados também tiveram que se reorganizar com relação ao atendimento da população nesse momento de pandemia. No Rio Grande do Sul (RS) foi adotado o Modelo de Distanciamento Controlado para todo o território estadual. Este modelo foi construído a partir de critérios de saúde e atividade

[4] Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 05 set. 2021.
[5] Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php>. Acesso em: 06 set. 2021.

econômica, considerando as Macrorregiões de Saúde, baseadas na divisão territorial das Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), totalizando 30 regiões (RS, 2020).

A população em situação de rua é consequência da acumulação desigual de riquezas, na qual muitos acumulam miséria e alguns acumulam riqueza, sendo que os acumuladores de miséria são aqueles que geram a riqueza que lhes é expropriada (Tiengo, 2018). A existência de pessoas que, sem as condições mínimas de sobrevivência, passam a usar as ruas como moradia é um produto do capitalismo, necessário a ele, visto que compõem a superpopulação relativa, primordial à existência do capitalismo. Ainda segundo o autor, o modo de produção capitalista produz, desde seu surgimento, miséria proporcional ao crescimento da riqueza; quanto mais se desenvolve, maior é a produção de riqueza e a produção da miséria.

Segundo Schuch et al. (2017) a população em situação de rua reflete subjetivamente a lógica perversa do sistema capitalista. Esse sistema produz e reproduz mecanismos para manter a concentração de renda, miséria, violência e desigualdades, ou seja, a acumulação do capital. Mas é a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 - que congela as despesas do governo federal por até vinte anos - que a política de Assistência Social acelera seu processo de desmantelamento. Neste contexto, a defesa de direitos também se enfraquece, já que políticas sociais também necessitam de investimentos financeiros. Tem-se assim, o congelamento dos recursos financeiros ratificados por essa EC, impactando no investimento e na implementação das políticas sociais, e aqui em específico, na política de Assistência Social.

Para Iamamoto (2010), a questão social é mais do que as expressões de pobreza, miséria e exclusão. Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam – na era do capital fetiche. A questão social expressa a subversão do humano, própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais – do capital dinheiro e de seu fetiche. Conduz à indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores – resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) -, universalmente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobrantes para as necessidades médias do capital.

Os dados da população que não acessa o CadÚnico são trazidos pelo estudo realizado em parceria entre a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). De acordo com o estudo censitário

da população adulta em situação de rua, realizado entre 8 de setembro e 10 de outubro de 2016, pelas entidades parceiras mencionadas, intitulado "Pesquisa Perfil e o Mundo dos Adultos em Situação de Rua de Porto Alegre, 2016", sendo 1.758 pessoas com informações cadastrais censados, (SCHUCH et al., 2017).

Ainda conforme o estudo, 85% correspondem ao gênero masculino e 40% estão localizadas na região do Centro de Porto Alegre. A maioria das pessoas em situação de rua estão nessa situação de 1 a 5 anos (27%) e entre as causas que os levaram a viver nessa condição está a questão do uso de drogas e álcool (24%). Os que nasceram em Porto Alegre ou na região metropolitana são a maioria (59,1%) e mais da metade (51,1%) vivem em Porto Alegre há mais de vinte anos. Além disso, 40% não possui contato com a família há mais de 5 anos.

Continuando com Dorneles et al, (2012), ela refere que por vezes, o lugar que é reservado para a população em situação de rua nas cidades é o lugar da subalternidade, do subumano e até mesmo do "lixo humano". É responsabilizado pela violência, pela sujeira da cidade e pelo tráfico de drogas, e, dessa forma, é criminalizado e, portanto, deve ser tratado como caso de polícia. Logo, esse grupo é culpabilizado por estar na rua, a culpabilização do sujeito se mostra enquanto uma única resposta a esse contexto no qual foram rompidos os laços de pertencimento com a sua família de origem, a sua comunidade, cidade. Da mesma forma, são culpabilizados pelas situações que decorrem "do morar na rua", como as já citadas acima.

No Brasil, a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua é bastante recente, tendo sua aprovação em maio de 2008. Conforme a política, essa população é definida como aquela que "[...] faz das ruas seu espaço principal de sobrevivência e de ordenação de suas identidades" (BRASIL, 2008), ou seja, além daqueles que habitam as ruas, o conceito abarca aqueles que têm a rua como referência, a partir da qual constituem sua identidade, reconhecendo que o processo de rualização impacta na constituição de sua subjetividade.

Essa Política, tem como princípios: a dignidade da pessoa humana, a garantia da cidadania e direitos humanos, o direito ao usufruto da cidade, a não discriminação e a supressão de qualquer ato violento ou vexatório, de estigmas e preconceitos. Assim, pressupõe a capacitação do conjunto de trabalhadores que atuam nas mais diversas políticas sociais para melhor compreensão dos múltiplos fatores que são transversais aos processos de rualização. Desse modo, no próximo capítulo, será apresentada a rede da

política de Assistência Social do estado do RS para a População em Situação de Rua, bem como as estratégias de enfrentamento no período da pandemia.

3. AS ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA

As pessoas em situação de rua vivenciam um processo de exclusão social, assim como o rompimento dos vínculos familiares e comunitários. Além do estigma e discriminações diversas por estar em situação de rua, seja pelo motivo de sobrevivência e/ou moradia. Neste sentido, esse grupo, por vivenciar cotidianamente essa situação, está previsto atendimento nos equipamentos da Proteção Social Especial (PSE).

A PSE é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento de potencialidades e aquisições como também a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras. Esta proteção subdivide-se em Proteção Social Especial de Média (PSEMC) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC) (BRASIL, 2011, p. 18).

A PSEMC organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado que requerem maior estruturação técnica e operativa, com competências e atribuições definidas, destinados ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos (BRASIL, 2011, p. 17).

Nesta política social, os dados quantitativos dos atendimentos realizados são inseridos pelos trabalhadores no sistema do governo federal através da Rede SUAS. Dentre os vários sistemas, destaca-se neste artigo, o Registro Mensal de Atendimentos (RMA) que os equipamentos CRAS, CREAS e Centro POP atualizam mensalmente. Através desses dados, que também são de acesso público, são identificadas as pessoas em situação de rua no âmbito da política de assistência social.

Dados do Registro Mensal de Atendimento (RMA) do CREAS no primeiro trimestre do ano de 2021, apontam para o total de 4.131 pessoas abordadas no primeiro trimestre. Destas prevalece adultos do sexo masculino (19 a 59 anos), com 2.629

abordagens. Seguido das crianças com até 12 anos do sexo masculino totalizando 208; foram 172 adolescentes (13 a 17 anos) do sexo masculino e 170 idosos do sexo masculino. Com relação às pessoas abordadas do sexo feminino, prevalece a abordagem de mulheres adultas somando 693 neste 1º trimestre. Seguido das crianças com até 12 anos, totalizando 113; as pessoas idosas, logo em seguida com 74 pessoas abordadas. E por último, os adolescentes, somando 72.

Pesquisa realizada no RMA do Centro POP no primeiro trimestre de 2021 identificou o total de 1.483 pessoas abordadas. O público adulto masculino lidera com 1.161 pessoas; já com relação à população adulta feminina identifica-se 155 pessoas. Os idosos abordados são 54, para a mesma população etária, quando feminina esse número cai para 06. O total de adolescentes masculino perfaz 44 pessoas e diminui drasticamente, quando mulher, somente 12 adolescentes. As crianças até 35 anos do sexo masculino são 16 e aquelas do sexo feminino aumenta para 8. Outra fonte de dados utilizados para identificar a população em situação de rua na Política de Assistência Social foram os dados públicos do Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único (CECAD, set.2021). Esse banco de dados indica 6.674 pessoas no RS em situação de rua, cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadúnico), no mês de julho/2021.

Outro nível de complexidade na Proteção Social Especial, a alta complexidade (PSEAC) visa garantir proteção integral para famílias e indivíduos com ruptura de vínculos familiares e comunitários, oferecendo estruturas permanentes de proteção social, composta por um conjunto de serviços de acolhimento, disponibilizados em diferentes modalidades e equipamentos. Nesse sentido, destina-se a diferentes públicos e segmentos, como crianças e adolescentes e jovens entre 18 a 21 anos, jovens acima de 18 anos e adultos com deficiência, adultos e famílias em situação de rua, mulheres em situação de violência doméstica, idosos e famílias ou indivíduos desabrigados/desalojados.

A PSEAC prevê "acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção social". (BRASIL, 2009, p.31). Compreendem os equipamentos socioassistenciais de Proteção Social Especial de Alta Complexidade destinados às pessoas em situação de rua, as Unidades de Acolhimento. Pesquisa realizada no Sistema de Cadastro do SUAS (CadSUAS, out.20) identificou 516 unidades de acolhimento no estado, destas, 36 são na modalidade Abrigo institucional / Casa de passagem para população de rua.

No Brasil, vivenciando um contexto de pandemia, o Ministério da Saúde, através da Portaria nº 188 de 03 de fevereiro de 2020 decreta Situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus, e assim sucessivamente outras legislações foram sendo editadas referindo algumas ações no sentido da prevenção do contágio e segurança das pessoas.

No que refere às ações realizadas pela política de assistência social, em específico para a população em situação de rua, destacam-se algumas legislações neste período de pandemia e, inicialmente, elenca-se a Portaria nº 69 de 14 de maio de 2020, dentre outras legislações. Essa portaria aprova as recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive migrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, COVID-19, trazendo como anexo a Nota Técnica nº 13/2020. A criação de ações e estratégias para as pessoas em situação de rua frente à pandemia pauta-se no entendimento de que estas estão mais expostas aos riscos de contaminação, ao mesmo tempo em que encontram dificuldades em realizar as recomendações da OMS para a prevenção da COVID-19.

A Portaria nº 100 de 14 de julho de 2020, aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de PSB e de PSE de Média Complexidade do SUAS. De modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos da pandemia causada pelo novo vírus. De acordo com Baptista Resende (2015) o primeiro passo no desenvolvimento de uma política é o de reconhecimento de um problema como de relevância pública. Assim, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública. Por fim, conforme Schuch et al. (2017), é necessário que a sociedade perceba que a população em situação de rua é formada por sujeitos sociais, dignos de respeito e que utilizam os espaços da rua como estratégia de sobrevivência, existência e moradia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar que são objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) (BRASIL, 2009), assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Porém, são muitas necessidades dessa população, que acaba desassistida, no dia a

dia, pelas políticas públicas. A Pandemia COVID-19 veio escancarar ainda mais as necessidades e vulnerabilidades da população em situação de rua.

As orientações sanitárias para o enfrentamento mais seguro como o distanciamento social, higienização e outras orientações, não alcançam aqueles que vivem ao léu. Apesar de muitos esforços despendidos pela população e alguma ação das políticas públicas se tornam insuficientes. Urge políticas e estratégias que atendam às reais necessidades das populações em situação de rua, embasada na realidade e territorialidade destes sujeitos. Morar na rua é a consequência visível do agravamento da questão social (Argiles, 2012), da divisão da sociedade em classes e da apropriação desigual da riqueza socialmente produzida.

Além disso, as informações referentes à população em situação de rua são escassas no âmbito do Estado. Rompem esta distância pela ação de muitos profissionais engajados na luta e *no* e *do* trabalho cotidiano com estes sujeitos (Mendes et al, 2020). Destaca-se, dentre eles, algumas ações e novos equipamentos que foram construídos para o atendimento desta população frente ao contexto da pandemia. Seguramente, resultam da solidariedade e trabalho coletivo de entidades da sociedade civil que contribuíram para o enfrentamento da pandemia criando ações e estratégias para o atendimento deste grupo vulnerável. Entretanto, os dados dessas outras entidades que também desenvolvem ações e realizam atendimentos não se fazem visíveis para que a rede de atendimento à população em situação de rua seja fortalecida.

Se a população em situação de rua depende, prioritariamente, de ações do Estado para sobreviver, como ultrapassar os tempos de confinamento? As ruas desertas, o medo paralisante da população, os adoecimentos e a alta velocidade de disseminação e capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis, retumbam necessidades e muitas incertezas. E, ainda, convive-se com desafios potencializados pelas desigualdades sociais, fome, arrochos econômicos e sociais, com populações vivendo em condições precárias de habitação e saneamento, sem acesso sistemático à água e em situação de aglomeração.

No Brasil, os desafios são ainda maiores, pois pouco se sabe sobre as características de transmissão da COVID-19 num contexto de grande desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ARGILES, Mariglei dos Santos. **População adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos**. Dissertação. UCPEL, Pelotas, 2012.

BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). Caminhos para análise das políticas de saúde, 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.221-272.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 02 out.2020.

BRASIL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em situação de rua**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Decreto Federal nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. **Tipificação nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf> Acesso em: 02 out.2020.

_____ . Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 188 de 03 de fevereiro de 2020a**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). 2020. Disponível em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Disponível em: < https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 05 set. 2021.

_____ . Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019. Disponível em< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário.** 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CECAD. Tabulador do Cadastro Único. População em Situação de Rua no RS. Disponível em: < https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php>. Acesso em 21 set. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche –**

Capital Financeiro, Trabalho e Questão Social. Cortez: São Paulo, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama> Acesso em: 05 set.2021a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Porto Alegre**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama> Acesso em: 29 set.2020b.

MEDEIROS, Cláudia Patrício. **Os direitos da população em situação de rua desde a política nacional**. 2016. TCC – Instituto de Psicologia, UFRGS, Porto Alegre.

MENDES, J. M. R.; WÜNSCH, D. S. ; REIDEL, T. . **Condições de trabalho e saúde dos trabalhadores(as) nas políticas sociais: contribuições para pensar a educação no/do trabalho.** In: Rosa Maria Castilhos Fernandes. (Org.). Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais. 1ed.Porto Alegre - RS: Editora da UFRGS/CEGOV, 2019, v., p. 161-178.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MC). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais. Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, 2020. Disponível em:< https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=43&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,597,599>Acesso em: 27 set. 2020a.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MC). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais. Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, 2020. Disponível em:< https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=431490&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=585,460,587,589,450,448,464,601>Acesso em: 27 set. 2020b.

PRATES, Jane Cruz, et al. **Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento**. Temporalis, Brasilia (DF), ano 11, n.22, p.191-215, jul./dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Modelo de Distanciamento Controlado**. Disponível em:<https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br/> Acesso em: 28 set.2020.

SCHUCH, Patrice et al. **População de rua: políticas públicas, práticas e vivências**. Porto Alegre: Cirkula, 2017.

TIENGO, Verônica Martins. **O Fenômeno População em Situação de Rua Enquanto Fruto do Capitalismo**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 17, n. 1, p. 138 - 150, jan./jul. 2018.

FAMILISMO, CUIDADO E GÊNERO: REFLEXÕES A PARTIR DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA SAÚDE

Janice Lemos de Araújo Silva Santos[1]
Nicoli Viegas Coelho da Silva[2]

1. Introdução

Os encargos pela provisão do bem-estar às famílias que, por sua vez, é estruturante na organização e execução das políticas sociais e adensados a partir da incorporação do ideário neoliberal pelo Estado brasileiro tem repercussões cruéis nas vidas das famílias, sobretudo de um membro: as mulheres, principalmente aquelas mais pauperizadas. No atual cenário pandêmico, a partir do Trabalho Social com Famílias (TSF) na saúde, as autoras, ambas assistentes sociais, tiveram como chão empírico para a construção das reflexões postas nesse texto a realidade social e as demandas objetivas das famílias num espaço sociocupacional específico: um hospital público da rede estadual de Pernambuco localizado em Recife, capital do Estado, e que até o atual momento segue atuando no cuidado em saúde às pessoas em situação de internamento decorrente da COVID-19.

Deste modo, o objetivo geral deste trabalho buscou analisar as implicações da lógica familista na política de saúde e sua intensificação no contexto pandêmico. Para tanto, foram elencados como objetivos específicos: 1) discutir a relação entre capitalismo, direito à saúde e desigualdade de gênero 2) analisar a relação entre a intensificação do trabalho familiar, do cuidado e da lógica familista nesse processo; 3) refletir sobre a vivência profissional neste contexto a partir da intervenção profissional junto aos usuários que acessam o serviço de saúde.

A fundamentação teórica que orienta o trabalho tem como referência a teoria social crítica marxista. Enquanto procedimento metodológico nos ancoramos na revisão de literatura e também nas reflexões da experiência profissional. Minayo (2011), traz uma contribuição interessante para pensarmos as diferenças e a indissociabilidade entre

[1] Especialista em Saúde da Família (2012). Assistente Social do Hospital Correia Picanço, instituição vinculada à Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco e Técnica Social na Secretaria de Política Social do município de Goiana, em Pernambuco. E-mail: janice_lemos@hotmail.com.
[2] Assistente Social especialista em Saúde da Família e Atenção Básica (2021). Discente do curso de mestrado em Serviço Social pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: nicoliviegascoelho@gmail.com.

experiência e vivência, como modos de produzir uma reflexão crítica qualificada, aliada ao rigor teórico:

> Por ser constitutiva da existência humana, a experiência alimenta a reflexão e se expressa na linguagem. Mas, a linguagem não traz a experiência pura, pois vem organizada pelo sujeito por meio da reflexão e da interpretação num movimento em que o narrado e o vivido por si estão entranhados na e pela cultura, precedendo à narrativa e ao narrado. Já a vivência é produto da reflexão pessoal sobre a experiência (Minayo, 2011 p.2).

A autora diz ainda que essas são também produtos da história coletiva e da nossa compreensão e interpretação de mundo. Assim, a vivência e experiência foram mediações importantes na construção do trabalho, mas há, sobretudo, o esforço de uma reflexão teórica crítica para nortear e sustentar aos argumentos apresentados a partir de autoras/es do Serviço Social e também outras áreas que comunguem da perspectiva teórica adotada, bem como de pesquisas e artigos desenvolvidos durante a pandemia que versem sobre familismo, gênero, cuidado e TSF.

Cabe destacar a relevância do tema no atual momento histórico vivido pela classe trabalhadora brasileira, no que diz respeito ao aprofundamento das desigualdades de gênero no cotidiano e vida das mulheres, que se expressa com muitas facetas. Problematizar essas questões na atual fase do capitalismo e do seu aparato ideológico e ultraconservador radicalizado são estratégias ético-políticas fundamentais do ponto de vista do exercício profissional e da produção científica para desvendar a naturalização das desigualdades sociais e dos papéis sociais atribuídos aos homens e mulheres e as repercussões disso na vida social.

2. Familismo: implicações no contexto da pandemia.

2.1. Capitalismo, direito à saúde e desigualdade de gênero: algumas ponderações

A pandemia da COVID-19 não é a expressão de uma doença que tem suas raízes fincadas na biologia ou na natureza, ela é iminentemente social e produzida historicamente (MASCARO, 2020), assim como não é a única responsável pelo aprofundamento da crise econômica a qual estamos imersos. Antes, ela expõe a maneira destrutiva do padrão de acumulação capitalista na contemporaneidade, ou seja, expressa as determinações estruturais e conjunturais da sociabilidade movida pela superexploração humana e da natureza. Granneman e Miranda (2020) apontam que desde 2018

organizações financeiras multilaterais burguesas previam um futuro cenário de colapso econômico, no entanto uma pandemia não era imaginável. Por isso, os autores são enfáticos ao afirmarem que "a pandemia não desencadeou uma crise, mas a aprofundou. Ambas possuem o mesmo código genético: foram gestadas pelo capitalismo num mesmo marco histórico [...]" (GRANNEMAN; MIRANDA, 2020, p. 29).

O marco histórico ao qual nos referimos é o capitalismo contemporâneo que emerge com a crise do capital nos anos 1960 a 1970 buscando recuperar suas taxas de lucro perdidas pelos processos de concorrência intercapitalista e superacumulação. Nesse cenário, as forças burguesas questionavam o intervencionismo dos Estados de Bem Estar Social na Europa e nesse processo conseguiram impor orientações de cunho neoliberal aos Estados. Essas tinham como pressupostos a desregulamentação de áreas antes controladas pelos Estados, privatização dos bens públicos e encolhimento dos direitos sociais como estratégia de apropriação do fundo público e garantia das condições de reprodução e lucro do capital.

Essa refuncionalização das funções sociais do Estado no que tange à provisão de bem-estar social materializado via políticas sociais e direitos de cidadania vão dar a tônica da acumulação capitalista. Trazendo o Brasil para essa discussão, importa mencionar que após o longo período de ditadura civil-militar e luta pela democratização do Estado, ainda que os trabalhadores tenham conquistado garantias sociais na Constituição Federal de 1988, estas nunca foram implementadas em sua plenitude, muito pelo contrário, foram atacadas pelo ideário neoliberal.

> O Estado Social não foi estruturado no Brasil nem no ocaso da II Grande Guerra Mundial, nem em momento algum do seu evolver histórico de nossa formação social até os dias de hoje [...] a particularidade da Seguridade Social no Brasil não é comparável às iniciativas ocorridas em significativa fatia da Europa porque, em nossa latitude, tais iniciativas não combinaram políticas sociais às políticas de emprego (GRANEMANN, p. 70-71).

Fazer esse primeiro apontamento é necessário para que possamos refletir a intervenção do Estado Brasileiro e paralelamente situar as observações e inquietações numa perspectiva crítica da atuação profissional do Serviço Social no que diz respeito ao enfrentamento da COVID-19 na atenção à saúde em contexto hospitalar.

O Estado brasileiro publiciza o seu projeto neoliberal em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, num processo de desregulamentação e desmantelamento da ainda não consolidada Seguridade Social brasileira, instituída pela

Constituição Federal de 1988, numa direção contrarreformista (CFESS, 2017). Essa orientação, no que diz respeito à política de saúde vem ganhando contornos dramáticos na contemporaneidade, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional 95 de 2016 que desde então vem promovendo cortes e congelamento de recursos orçamentários por um período de vinte anos para as políticas sociais. Entidades de defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), pesquisadores e militantes dizem que o histórico subfinaciamento do SUS transmuta-se para o desfinanciamento, pois o que há são parcos recursos orçamentários para o setor, fragilizando ainda mais o seu escopo de ações ao conjunto dos trabalhadores.

> O estudo realizado pelo Ipea por meio da Nota Técnica 28, elaborada por Fabíola Vieira e Rodrigo Benevides (2016), informa que a perda de recursos federais destinados ao SUS é estimada em R$ 654 milhões de reais, em 20 anos, em um cenário conservado (crescimento do PIB em 2% ao ano). Com estimativa de crescimento maior (3% ao ano), a estimativa chega a 1 trilhão. Ou seja, quanto mais a economia brasileira crescer, maior a perda de recurso (BRAVO, PELAEZ, MENEZES, 2020, p. 196).

O neoliberalismo não se resume a um paradigma político-econômico, muito pelo contrário, para pôr os seus interesses em voga ele mobiliza valores da moralidade conservadora tradicional que reforçam hierarquias sociais de gênero, etnia e raça, aprofundando as desigualdades sociais, especialmente no Brasil contemporâneo onde a radicalização neoliberal se conflui à racionalidade neoconservadora. É nesse sentido que Brown (2019) aponta o neoliberalismo como um projeto político-moral.

O reforço à divisão sexual rígida do trabalho é um alicerce importante no campo dos valores morais que servem para atribuir às mulheres o histórico e desigual trabalho do cuidado, seja na esfera doméstica ou na esfera das instituições de saúde hospitalar como acompanhantes e cuidadoras, assim como para alijar as famílias e sobretudo as mulheres trabalhadoras de acessarem políticas sociais que diminuam os encargos a elas atribuídos por um Estado que historicamente construiu políticas sociais familistas, o que nos aponta uma tendência crescente de privatização da provisão de bem-estar social às famílias (MIOTO; DAL PRÁ, 2018).

> A reprodução social, entendida como reprodução da força de trabalho e sustentação do cotidiano, é largamente ancorada no trabalho não remunerado das mulheres na esfera doméstica, por meio de atividades que são incorporadas e estendidas aos serviços de saúde que chegam, inclusive, a ser organizados com base nesta mesma lógica doméstica (FERREIRA, 2020, p. 26).

Ou seja, a medida em que o Estado se desresponsabiliza pela provisão das necessidades coletivas das famílias, via políticas sociais e sobrecarrega as mulheres, cria e recria condições de expansão ao capitalismo já que o orçamento do Estado que deveria ser destinada aos direitos sociais e expansão dos serviços são apropriados pelo capital, com a mediação do Estado, para garantir sua sobrevivência e lucratividade.

As reflexões postas aqui jogam luzes em relação aos encargos assumidos pelas famílias durante a pandemia da COVID-19 e principalmente pelas mulheres, os quais foram intensificados. Por isso, concordamos com Lopes e Mioto (2015) quando apontam que o Estado capitalista neoliberal e sexista organiza e estrutura as políticas e programas sociais colocando a família, especialmente as mulheres, como figuras centrais na execução de serviços e ações, delegando-as responsabilidades. Por esta razão, corroboramos que a condição de gênero feminino carrega "[...] o ônus da precariedade dos serviços públicos no Estado neoliberal [...]" (FERREIRA, 2020, p. 25), a medida que os cuidados são socializados de modo desigual entre Estado e família. A essa perspectiva de organização da política social, chamaremos, conforme a mencionada autora, a partir da elaboração teórica de outros estudiosos, de familismo.

> O familismo é uma expressão que vem ganhando força no contexto do debate da política social, particularmente, a partir dos anos de 1990, e caracteriza-se pela máxima designação de obrigações à unidade familiar. A constituição e a oferta de recursos e serviços pressupõem a responsabilidade primeira e máxima às famílias na organização do bem-estar de seus membros em correlação com a falta de provisão de bem-estar estatal (ESPING-ANDERSEN, 2000, apud LOPES; MIOTO, 2015, p. 209).

A pandemia da COVID-19 com toda a sua ferocidade expôs de modo mais intensificado a fragilidade das políticas públicas protetivas. A potência genocida do vírus e da doença amparada por um Estado de orientação neoliberal, negacionista e ausente na garantia das condições mínimas de vida e sobrevivência das classes trabalhadoras mais pauperizadas fez da morte ameaça cotidiana, iminente. O adoecimento pelo COVID-19 que até o presente momento assola o mundo, demanda que o trabalho não pago do cuidado, da provisão das garantias de sobrevivência no âmbito doméstico aprofundou seu caráter de classe e gênero.

2.2. Gênero e Cuidado: reflexões sobre a intensificação do trabalho familiar

Tendo posto essas reflexões, aponta-se que a atual crise sociossanitária implicou em fortes repercussões na saúde física e psíquica das populações, além de trazer

alterações nas dinâmicas familiares, agudizando desigualdades estruturais. Destas desigualdades adensadas pela crise causada pela COVID-19, as iniquidades de gênero, sobretudo nas questões relacionadas ao cuidado, trouxeram consequências importantes para a vida das mulheres e para o Trabalho Social com Famílias. Neste tópico buscaremos refletir sobre as implicações da intensificação do trabalho familiar, sobretudo o feminino, a partir do TSF na saúde tendo como solo analítico o exercício profissional do Serviço Social.

Cabe destacar a concepção de trabalho familiar adotada neste estudo. Corroboramos com o pensamento de Mioto e Dal Prá (2018), que o conceitua como "o conjunto de atividades relacionadas as tarefas domésticas; ao cuidado de seus membros e ao investimento no campo das relações com outras instituições". As mulheres são responsáveis pela quase totalidade do cuidado não remunerado e da força de trabalho em atividades de cuidado remunerado. Os dados do relatório Tempo de Cuidar da Oxfam Brasil (2020) nos dão importantes subsídios a essa reflexão ao apontar que globalmente as "mulheres que vivem em comunidades rurais e de baixa renda dedicam até 14 horas por dia ao trabalho de cuidado não remunerado, cinco vezes a mais do que os homens" (Oxfam Brasil, 2020, p.11). Ainda segundo este estudo:

> A pesada e desigual responsabilidade pelo trabalho de cuidado perpetua as desigualdades de gênero e econômica. Ela prejudica a saúde e o bem-estar de trabalhadores de cuidado – em sua maioria mulheres – e limita sua prosperidade econômica ao ampliar diferenças de gênero no emprego e nos salários. Além disso, as mulheres e meninas que assumem essa responsabilidade têm pouco tempo para si mesmas e, portanto, não conseguem satisfazer suas necessidades básicas ou participar de atividades sociais e políticas. (p.13)

Com o estabelecimento de medidas sanitárias no Brasil, comércio, escritórios, restaurantes e bares fecharam as portas. Escolas, universidades e cursos adotaram o ensino remoto como forma de dar continuidade as atividades através das tecnologias da comunicação. Com mais pessoas em casa e por mais tempo, era anunciado que a conta do cuidado doméstico não remunerado recairia, de forma ainda mais intensa e abrupta, para as mulheres.

Somado a essas retenções, com as crianças em casa em tempo integral, as mulheres, principalmente, incorporaram na densa rotina de vida e trabalho, as atividades de ensino e acompanhamento das aulas escolares. Na tradicional divisão sexual do trabalho, a sobrecarga às mulheres é superior quando se refere ao cuidado e educação dos filhos (BERTELLI, MOSER e GELINSKI, 2021).

Tantas demandas fizeram com que muitas precisassem abdicar de seus trabalhos, formais ou informais. As restrições de contato impulsionaram, além dos mencionados, maior demissão e perda de postos de trabalho doméstico, muitas vezes a única fonte de renda de famílias chefiadas por mulheres, trazendo implicações econômicas importantes.

É necessário também destacar, neste contexto, as trabalhadoras de serviços essenciais. O setor saúde tem destaque numa crise sanitária. É serviço essencial, sobretudo a rede de alta complexidade, de urgência, emergência e internamento hospitalar. Por serem maioria nas profissões da "linha de frente", as mulheres também estão mais expostas ao vírus, representam 72,2% da força de trabalho do universo hospitalar e constituem quase 85% no setor de enfermagem (ONU Mulheres Brasil, 2020). Para estas, convivem as demandas domésticas em paralelo ao medo de ser agente de transmissão do vírus no ambiente familiar, o que gera implicações em sua saúde mental.

Na experiência em um serviço de alta complexidade que, na pandemia, tornou-se uma das referências para os casos de COVID-19 em crianças, no Recife, esses rebatimentos foram perceptíveis no atendimento cotidiano a usuárias do serviço e seus familiares. Quando uma criança dava entrada no internamento hospitalar com suspeita ou confirmação, geralmente já encaminhada de um serviço anterior, era requisitado à família que disponibilizasse um/uma único/única cuidador/a, que permanecesse com a criança até o fim do internamento. Comumente, a pessoa disponibilizada era a mãe, a avó ou tia do/a usuário/a, mesmo para as crianças não lactantes. Muitas procuravam o Serviço Social relatando o sofrimento em permanecer integralmente no hospital, deixando o cuidado doméstico com os demais filhos e familiares de sua casa. Embora muitas vezes essa norma houvesse, com os devidos cuidados, sido flexibilizada, normalmente o revezamento/substituição do acompanhamento também acontecia por outra mulher da rede de apoio, que também seria obrigada a deixar o cuidado doméstico para dar suporte àqueles em situação de internamento.

Nas discussões do fluxo hospitalar e regras de segurança ou nas demandas cotidianas que surgiam, a equipe do Serviço Social sempre pautava essas questões. A necessidade de problematiza-las na equipe de trabalho era fundamental, tendo em vista que ao mesmo tempo em que as mulheres eram naturalizadas como cuidadoras, eram apontadas como negligentes quando não correspondiam às exigências da presencialidade e acompanhamento nos serviços, predominando uma profunda vigilância do cuidado sob uma lógica que se encaminhava para acusação e culpa dessas sujeitas cuidadora sem que

se realizasse uma reflexão crítica acerca da realidade social das famílias e sobretudo de gênero (MATA, 2019).

Ainda que em menor número, quando o atendimento e hospitalização era direcionado aos usuários adultos, num quadro de confirmação da doença, e não sendo permitido o acompanhamento presencial pela família, estruturou dentro desse serviço o Boletim Médico Fonado, com repasse das informações clínicas via ligação telefônica do médico responsável ao familiar designado no momento da entrevista social, realizada pela assistente social. Mais uma vez, as pessoas de referência para informações, contato, autorizações e requisições eram em sua maioria mulheres; mães, tias, avós, companheiras, cunhadas e amigas.

Além da sobrecarga do cuidado, outra questão também merece ser mencionada, a saber: o aumento das ocorrências de violência doméstica. Pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) realizada objetivando conhecer os impactos da pandemia e direcionar ações dos municípios brasileiros, registrou aumento de 20% nas denúncias de violência contra a mulher (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2021). Isto requereu, em tempos de pandemia, um posicionamento ainda mais atento dos profissionais de saúde atuantes em hospitais, dentre eles assistentes sociais, para identificar os sinais de violências sofridas e intervir. Tendo posto essas questões, apontamos que os assistentes sociais devem estar atentos e sintonizados com as mudanças do tempo presente, evitando a reprodução de condutas conservadoras e culpabilizantes que só contribuem para a intensificação das desigualdades sociais, particularmente a de gênero, e dos valores burgueses.

3. Considerações Finais

As reflexões postas neste artigo buscaram a apropriação teórico-crítica das demandas singulares postas a um serviço de saúde em tempos pandêmicos mas que revelam sua natureza fincada nas determinações estruturais e conjunturais da sociabilidade burguesa.

Desse modo, o artigo buscou trazer elementos que contribuam para a discussão do familismo na política de saúde, sobretudo do caráter de classe e gênero que o permeia. Desvendar e denunciar as várias maneiras pelas quais a desigualdade de gênero, principalmente num contexto de recrudescimento do conservadorismo no Brasil e em tempos pandêmicos é um dever ético profissional. Problematizar essas questões e

defender as políticas sociais é um imperativo de defesa às vidas das mulheres e de todos os demais trabalhadores. Espera-se, assim, contribuir para a ampliação do debate e impulsionar o interesse pelo desenvolvimento de pesquisas que versem sobre o tema aqui exposto.

Referências

ALVES, F.L; MIOTO, R.C.T. O Familismo nos Serviços de Saúde: expressões em trajetórias assistenciais. **Revista Argumentum**, Vitoria (ES), v.7, n.2, p. 208-220, 2015.

BERTELLI, E.; MOSER, L.; GELINSKI, C. R. O. G. Famílias, mulheres e cuidados: efeitos da pandemia de COVID-19 no estado de Santa Catarina**. Oikos: Família e Sociedade em Debate**, Viçosa (MG), v. 32, n. 1, p.35-54, 2021.

BRAVO, M.I.S; PELAEZ, E.J; MENEZES. J.S.B. A Saúde nos Governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **Revista Ser Socia**l, Brasília, v. 22 n. 46, p. 191 -209, 2020.

BROWN, W. **Nas Ruínas do Neoliberalismo**: a ascensão da política democrática no ocidente. Tradução de Mario A. Marino, Eduardo Altheman C. Santos. – São Paulo: Ed. Filosófica Politeia, 2019, 256 pg.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Violência contra mulheres cresce em 20% das cidades durante a pandemia**. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relato%cc%81rio_pesquisa_Relampago_Ed_21.pdf> Acesso em: 12 out. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL**. Residência em Saúde e Serviço Social**. Brasília, 2017.

FERREIRA, M.V. **Apropriação do Tempo de Trabalho das Mulheres nas Políticas de Saúde e Reprodução Social**: uma análise de suas tendências. Recife: Ed.UFPE, 2020.

GRANEMANN, S. Brasil em Liquidação: privatização e direitos sociais para acumulação dos capitais. In: ANDRADE, R.F. C de; PINHEIRO, H.A; VALLINA, K.A.L (Orgs). **Campo Minado: as investidas do capital contra a seguridade social**. Alexa Cultural: São Paulo, EDUA: Manaus, 2020.

GRANEMANN, S; MIRANDA. F. Crise econômica, Crise Sanitária: a COVID-19 como instrumento de acumulação?. In: SILVA, L.B; DANTAS, A.V. (Orgs). **Crise e Pandemia: quando a exceção é a regra geral**. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2020.

MASCARO, A.L. **Crise e Pandemia**. 1° ed – São Paulo: Ed. Boitempo, 2020, 42 pg.

MATA, N.T. Negligência na Infância: uma reflexão sobre a (Des)proteção de crianças e famílias. Rev. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro (RJ), n. 45, p. 223- 238, 2019.

MINAYO, M.C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. Revista Ciência e Saúde Coletiva**, n. 17, p. 621-626, 2012.

MIOTO, R.C.T; DAL PRÁ, K.R. Serviços Sociais e Responsabilização da Família: contradições da política social brasileira. In: **XIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL**. Juiz de Fora (MG): ABEPSS, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS MULHERES BRASIL (ONU MULHERES BRASIL). **Podemos mudar a maré em favor da igualdade de gênero, 2020**. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/noticias/podemos-mudar-a-mare-em-favor-da-igualdade-de-genero-afirma-diretora-executiva-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 12 out. 2021

A TERCEIRIZAÇÃO DO CUIDADO: O SERVIÇO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA E A (DES) PROTEÇÃO SOCIAL

Uélma Alexandre do Nascimento[1]
Jussara de Melo Ferreira[2]
Gilmara de Melo Ferreira Alves[3]
Gislane de Melo Ferreira Lopes do Nascimento[4]

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como proposta analisar o processo institucional de implantação do Serviço Família Acolhedora no município de Campina Grande - PB, que tem como objetivo acolher crianças e adolescentes que necessitam de medida protetiva, em razão da desproteção familiar, reflexo de um cenário de desmonte das políticas públicas e da ofensiva e avanço neoliberal engendrado pelo sistema capitalista e sua interface com o Estado.

A família como núcleo cultural, afetivo e social, teria a função social de cuidar, mas por algum motivo, acaba sendo autora dos mais variados tipos de violência contra os filhos, o que nos faz refletir como a presença do Estado na garantia dos direitos sociais, poderia evitar o acolhimento institucional ou familiar das crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

Essa cultura da violência acaba sendo naturalizada pelo próprio Estado com seu caráter paternalista, que beneficia sua prole distribuindo os cuidados de maneira a depender dos interesses do capital, ao mesmo tempo que dissemina a ideia de pobreza como sendo um fenômeno de ordem pessoal, rotulando essas famílias como desestruturadas e com comportamento desviante, passíveis de correções, que têm sido

[1] Uélma Alexandre do Nascimento, Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialista em Violência Doméstica pela USP e mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba. uelma.asocial@gmail.com
[2] Jussara de Melo Ferreira - Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialista em Saúde Pública pela UNIPE e mestranda no Programa de Pós Graduação em Serviço Social - jussaraas52@yahoo.com.br.
[3] Gilmara de Melo Ferreira Alves – Licenciada, Mestre e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professora concursada de Sociologia da Rede Estadual da Paraíba. gilmaraferreira79@hotmail.com.
[4] Gislane de Melo Ferreira Lopes do Nascimento- Licenciada em Letras pela Universidade Estadual da Paraíba, Especialista em Educação de Jovens e Adultos pela Universidade Federal da Paraíba. Conselheira tutelar do município de Campina Grande, Paraíba, desde 2012.

formuladas e recrudescidas por meio de leis que regulamentam cada vez mais os comportamentos sociais.

Essa discussão tem se revelado bastante profícua, por englobar pilares fundamentais da nossa cultura patriarcal e da relação com o estado, buscando habilitar processos que representem otimização da gestão dos recursos cada vez mais escassos diante dos desmontes das políticas públicas, face ao neoliberalismo e às contrarreformas do Estado como bem coloca Behring (2009, p.317), decorrem da "contrarreforma do Estado", da "reestruturação produtiva" e da "financeirização do capital" e seus efeitos devastadores sobre as políticas de estado, que se propõem a mitigar as desigualdades e a condição de pobreza das populações.

Esse panorama apresentado pela autora, tem sido um fator agravante para a efetivação da proteção social garantida por lei. As desigualdades sociais e os reduzidos investimentos nas políticas públicas, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 2016, conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, recebendo a alcunha de "PEC da Morte", proposta esta que congelou por 20 anos os investimentos na seguridade social (assistência social, saúde e previdência social), na educação, dentre outros, caracterizando ainda mais o desmonte dos direitos sociais, fragilizando ainda mais as famílias e o cuidado com os filhos, consequentemente, configurando-se em diversas formas de violência contra os infantes, resultando no acolhimento institucional como medida protetiva a crianças e adolescentes.

Todo esse cenário anteriormente destacado, está no cerne do sistema capitalista que produz a questão social e suas implicações, como bem afirma Netto (2010, p. 07), quando diz que: *"*A 'questão social' é constitutiva do capitalismo: não se suprime aquela se este se conservar", fomentando cada vez mais a desigualdade social, concentrando a riqueza nas mãos de poucos e aumentando o empobrecimento da população, influindo inclusive sobre as questões mais subjetivas dos sujeitos comprometendo até mesmo as formas de relações sociais.

Mediante a discrepância inerente à lógica do capital e a efetivação dos direitos sociais previsíveis para minimizar de forma bem focal os conflitos advindos dessa desigualdade, o Estado busca garantir em normas o atendimentos a esses públicos resultantes da agudização da pobreza, através de sistemas como o da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que preveem serviços de acolhimento institucional e familiar, que será o nosso objeto de estudo neste artigo, onde analisaremos as nuances da modalidade de serviço em Família Acolhedora, descrita também nas Orientações

Técnicas para Serviço de Acolhimento de Crianças e Adolescentes, elaborado no ano de 2009, pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Conselho Nacional dos Direitos das Criança e dos Adolescentes (CONANDA), bem como no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais aprovada pela Resolução nº 109/2009.

O serviço de acolhimento em família acolhedora, foi incluído no texto da Lei Federal 8.069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei 12.010/2009 quando afirma em seu Art. 34, § 1º: "A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei."; ressaltando assim a preferência em detrimento ao acolhimento institucional.

O município de Campina Grande possui quatro unidades de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, contudo, está previsto nas metas do Plano Municipal de Acolhimento do Municipal de Campina Grande (2014/2017), do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de Campina Grande/PB (2015/2024) e no Plano Municipal de Assistência Social do Município de Campina Grande (2018/2021) a implantação da modalidade de Serviço em Família Acolhedora. No entanto, mesmo estando previsto desde o ano de 2014, apenas no mês de maio de 2020 é que a Lei Nº 7.513 de 16 de março de 2020, foi aprovada e publicada no Semanário Oficial Nº 2.676 – Campina Grande/PB, de 18 a 22 de maio de 2020.

Buscaremos proporcionar maiores informações sobre o assunto através das observações sistêmicas, registros, análises, classificações e interpretações dos dados por meio da pesquisa bibliográfica, documental e empírica.

A coleta e análise dos dados se dará por meio de relatórios institucionais e entrevistas semiestruturadas com a equipe profissional empenhada na implantação do Serviço em Família Acolhedora no município de Campina Grande – PB, alguns atores a rede, bem como com uma amostra de três (3) famílias que tiveram seus filhos retirados do convívio familiar.

Quando da análise dos dados, utilizaremos enfoque quantitativo e o qualitativo, realizando as classificações e interpretações da análise estatística com a análise discursiva, recorrendo aos recursos de dados empíricos primários, advindo de tabelas, quadros e gráficos que facilitem a compreensão, relacionando-os à interpretação dos

objetivos do estudo, às implicações sociais, e resgatando na história as divergências que resultam das questões políticas, econômicas, sociais e culturais.

Destarte, um longo caminho ainda está por ser percorrido, tendo em vista que a etapa seguinte terá novos desafios que serão analisados a partir da implantação do serviço de Família Acolhedora no município, onde será verificado todo o processo de trabalho da equipe técnica do serviço na análise, seleção e acompanhamento das famílias; qual será o perfil das famílias que têm o poder familiar suspenso pelo Estado e como será desenvolvido o trabalho social em rede, visando garantir a reintegração familiar das crianças e adolescentes como forma de assegurar o direito à convivência familiar e comunitária. O atual cenário só desfavorece a condição do cuidado familiar, diante da precarização das políticas públicas como garantia de suprir os meios básicos para a sobrevivência.

Por fim, pretende-se constatar se o Serviço em Família Acolhedora configura-se de fato em proteção social ou representa um fenômeno estrutural da natureza social e econômica atual, pela via da terceirização da responsabilidade do Estado, que por meio de suas leis reafirma a garantia dos direitos fundamentais à vida e o desenvolvimento pleno desse público, quando paradoxalmente precariza e sucateia os meios de acesso as políticas públicas através do desmonte de direitos sociais e corte progressivo de investimento nas políticas públicas em nossa sociedade, exaurindo assim as condições de cuidado e proteção da família à suas crianças e adolescentes, relegando o seu direito à convivência familiar e comunitária previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

2. UM BREVE RELATO DA HISTÓRIA DA CRIANÇA

2.1. Pobreza, família e infância: a (des) proteção do Estado ao logo da história.

A história da criança e da família em nossa sociedade, sofreu ao longo dos séculos várias modificações e o lugar reservado à infância só passou a ser observado a partir do século XIII, no entanto, só no final do século XVI e séculos seguintes, é que passa a se ter um outro olhar, como bem relata Ariès (2011, p.28), quando se refere que

> A descoberta da infância começou sem dúvida no século XIII, e sua evolução pode ser acompanhada na história da arte e na iconografia dos séculos XV e XVI. Mas os sinais de seu desenvolvimento tornaram-se particularmente numerosos e significativos a partir do fim do século XVI e durante o século XVII.

No decorrer dos séculos, o olhar para a infância foi evoluindo, passando de uma fase onde não era considerada como importante, quando eram apenas vistas como adultos em miniatura, onde o infanticídio era de certa forma tolerado, de acordo com o que retrata Ariès (2011, p. 15), e que só a partir do século XVII é que a vida da criança passa a ser respeitada.

Quanto a esse desinteresse pela infância, Priori (2020, p. 84) também relata, quando diz que "o certo é que, na mentalidade coletiva, a infância era, então, um tempo sem maior personalidade, um momento de transição (...)", e aquelas que conseguiam sobreviver após os 7 anos, eram consideradas preparadas para frequentar ambientes predominantemente de adultos, com vestes que caracterizavam pequenos adultos, tão bem retratado por Ariès (2011).

Importante destacar como a pobreza é criminalizada e punida em nossa sociedade, principalmente quando a ofensiva neoliberal assume o comando do sistema capitalista, Santos (2017) ao analisar a tese de Wacquant (2007) sobre a punição da pobreza nos Estados Unidos, a partir década de 1970, quando o modelo de bem-estar social do pós guerra é substituído pelo modelo que restringia os gastos sociais para a população menos favorecida, trouxe grandes consequências para as minorias (mulheres, negros, pessoas com deficiência, pessoas sem escolaridade, dentre outros), marginalizando a pobreza gerada pelo sistema capitalista.

Santos (2017, p. 480) esclarece que à medida que o Estado Americano diminuía sua atuação social, aumentava a extensão do braço penal, ou seja, se impôs cada vez mais restrições sociais a essas populações. Esse fenômeno relatado por Santos (2017) também se coaduna ao acesso aos serviços sociais, garantias de direitos tais como saúde e qualificação, bem como distanciamento dessas populações para áreas periféricas e para a economia informal. Nesse contexto de informalidade, a economia ligada ao crime surge como uma via de ocupação dessas populações. Nessa conjuntura, mediante a incapacidade de superação das condições de desigualdade pela via dos sujeitos e dos seus recursos, o esforço individual ou coletivo é insuficiente para a retirada dessas populações da miséria.

Esse é o modelo neoliberal exportado para o mundo, impactando diretamente a vida das famílias e das crianças e adolescentes nos mais variados recantos do planeta. Quando é feito o recorte histórico para a infância pobre, essa situação torna-se ainda mais agravada, ora são tratadas com benevolência e caridade, ora com crueldade e os rigores da lei como se adultos fossem, sendo punidos por terem sido abandonados à própria sorte,

quando pela ausência do Estado e da supervisão de um adulto responsável, essas crianças acabavam se envolvendo em pequenos delitos para sobreviver, tornando-se assim um delinquente para a sociedade burguesa, não se enquadrando nos moldes do sistema capitalista dominante, que necessita de mão de obra servil e barata. De acordo com Rizzini (2009, p.16)

> (...) o "problema da infância", claramente diagnosticado há pelo menos 100 anos como um "problema gravíssimo", e, invariavelmente associado à pobreza, em momento algum foi enfrentado com uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação e saúde.

Sendo assim, esse cenário de desproteção social, que nunca foi de fato resolvido, acaba resultando na retirada de crianças e adolescentes da família como "medida protetiva" do Estado, sendo estas colocadas em instituições de acolhimento, terceirizando os cuidados que deveriam ser da família de origem, se o Estado oferecesse as condições básicas para isso. Ora esses cuidados são realizados por uma equipe técnica e de apoio, ora podem ser realizados por uma família acolhedora, que momentaneamente substitui a família de origem nos cuidados com os infantes, recebendo uma remuneração pelos serviços prestados, trabalhando para o Estado sem qualquer vínculo trabalhista.

2.2. Acolhimento familiar no Brasil: uma prática antiga

Ao voltarmos um pouco na história do Brasil, podemos identificar que já existia a prática de oferecer auxílio às famílias para que estas pudessem cuidar de crianças órfãs ou abandonadas. As câmaras municipais é que tinham a função de custear essas despesas, através da arrecadação de impostos, sendo essa uma das formas de "proteger" crianças e adolescentes desvalidos. De acordo com Mergár (2019, p. 277) citado por Venâncio (2017) quando destaca em seu artigo que a imbricação entre igreja, estado e poder chancelaria através do "batismo" e as relações de paternalismo e clientelismo a criação e o cuidado das crianças em situação de abandono familiar.

Desta forma, percebemos que na atualidade, a modalidade de acolhimento em Família Acolhedora, está baseada numa prática outrora existente, mas agora apresentada com outra roupagem e outros elementos, visando contemplar aspectos do cuidado, não garantidos no século XVI. Assim, pudemos destacar de forma breve, como se dava a assistência às crianças pobres e abandonadas no período do Brasil Colônia e Império.

A história da política da criança e do adolescente no Brasil a partir do século XX, passou por mudanças consideráveis no decorrer das décadas, passando por institucionalizações como exemplifica Faleiros e Pranke (2001) baseadas em etapas como: 1) A institucionalização jurídico-higienista-corretiva nos anos 20/30 (1° Código de Menores); 2) A institucionalização policialesca do Sistema de Atendimento ao Menor (SAM) e sanitarista do DNCr (Departamento Nacional da Criança) dos anos 40/50; 3) A institucionalização assistencialista e repressora da Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) e nos estados, a Fundação Estadual de Bem Estar de Menor (FEBEM) nos anos 60/80 (2° Código de Menores – 1979); 4) E nos anos 90, a institucionalização democrática e cidadã da Lei 8.069/1990 que regulamenta o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Na sequência, pontuaremos um pouco sobre o que causa o acolhimento de crianças e adolescentes em nosso país, que basicamente está relacionado a situações de violência. A violência está associada a vários fatores e situações de riscos, não existe uma só causa, estando presente de forma conjuntural e estrutural na sociedade, como afirma Adorno (1998) citado por Guerra (1998, p.31) onde diz que

> (...) a violência é uma forma de relação social; está inexoravelmente atada ao modo pelo qual os homens produzem e reproduzem suas condições sociais de existência. (...) Ao mesmo tempo em que ela expressa relações entre classes sociais, expressa também relações interpessoais (...) seu resultado mais visível é a conversão de sujeitos em objeto, sua coisificação. (...) A violência é simultaneamente a negação de valores considerados universais: a liberdade, a igualdade, a vida.

Isto implica dizer que, a violência possui várias faces, está diretamente/ intrinsecamente relacionada com o sistema capitalista, a globalização e o neoliberalismo que engrossa cada vez mais a estatística de excluídos da sociedade, gerando uma população que vive à margem da civilização, provocando muitas situações de violência doméstica, culminando muitas vezes no acolhimento institucional de crianças e adolescentes.

Desta forma, entendemos ser pertinente estudar essas nuances que envolve o acolhimento familiar como forma de entender alguns pontos referentes a intervenção do Estado na proteção social a famílias, crianças e adolescentes, ou se o acolhimento familiar é apenas uma terceirização dos cuidados para minimizar a desproteção do Estado mediante o quadro de desmonte das políticas públicas.

De acordo com a Tipificação Nacional para Serviços Socioassistenciais (2009), citado por Valente (2013, p.104) a modalidade de acolhimento em Família Acolhedora, é aquela

> (...) que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O Serviço é responsável por selecionar, capacitar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.

Sendo assim, a segurança do retorno da criança e do adolescente acolhido ao convívio familiar, está diretamente relacionado ao trabalho articulado em rede, congregando vários programas e serviços das políticas setoriais (assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, habitação, etc.), Conselhos Tutelares, órgãos do poder judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros, o que configura-se num grande desafio para a consolidação da proteção integral de crianças e adolescentes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa está em fase inicial na coleta de aporte teórico, em participação das discussões em rede, de forma remota através de videoconferências, em razão da pandemia do novo coronavírus, buscando identificar como se dará a relação entre o poder executivo e judiciário no processo de implantação do serviço de acolhimento familiar em Família Acolhedora no município de Campina Grande – PB.

Importante destacar parte do percurso percorrido até a promulgação da lei municipal sobre Família Acolhedora, que teve início em 2014 com o processo coletivo de reordenamento das unidades de acolhimento institucional que resultou no Plano Municipal de Acolhimento Institucional do Município de Campina Grande, onde os atores da rede de proteção à criança e ao adolescente já sinalizava a importância da implantação do referido serviço no município.

A partir dessa construção coletiva procuramos entender mais sobre o serviço, que ainda era um tema pouco estudado, por esse motivo buscamos maiores informações sobre as experiências exitosas em alguns municípios pelo Brasil a fora, a exemplo de Campinas (SP), relatado por Valente (2013), através da análise do trabalho realizado no Serviço de Acolhimento e Proteção Especial à Criança e ao Adolescente (SAPECA), socializada em livro e posteriormente tivemos a oportunidade de participar de seminários

sobre acolhimento institucional e familiar realizados nos municípios de Salvador (BA) no ano de 2017, e Florianópolis (SC), em 2018, que nos instigou a retomar o Plano Municipal de Acolhimento e construir a minuta da lei, enviar a Procuradoria do Município para ser transformado em Projeto de Lei e com a colaboração do Ministério Público e do poder judiciário o projeto foi encaminhado à Câmara Municipal que depois de meses sem ser colocado em pauta, recebeu a aprovação sendo promulgada no mês de maio de 2020.

De certo, um longo caminho ainda estar por ser percorrido, tendo em vista que a etapa seguinte terá novos desafios que será analisado a partir da implantação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no município de Campina Grande, verificando todo o processo de trabalho da equipe técnica do serviço na análise, seleção e acompanhamento das famílias cadastradas tendo em vista os diversos aspectos do cuidado e da proteção inerentes a esta modalidade de acolhimento e o trabalho social a ser realizado visando garantir a reintegração familiar das crianças e adolescentes sob medida protetiva.

Diante do exposto, percebemos que numa sociedade capitalista e neoliberal a efetivação da proteção integral garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente aos direitos, e dentre eles a convivência familiar e comunitária se torna uma utopia diante da política de desmonte dos direitos sociais em nossa sociedade.

Destarte, pretende-se constatar se o serviço de Família Acolhedora configura-se de fato em proteção social às famílias ou representa um fenômeno estrutural da natureza social e econômica atual, pela via da terceirização da responsabilidade do Estado, quando "contrata" serviços de famílias outras, para desempenhar um papel que outrora deveria ter sido garantido as famílias de origem, evitando assim que as crianças fossem retiradas do convívio familiar e inseridas em unidades de acolhimento institucional ou familiar.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Phillippe**, História social da criança e da família.** 2ª ed. Rio de Janeiro: LTC-Livros Técnicos e Científicos, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Presidência da República.** Casa Civil**,** Subchefia para Assuntos Jurídicos **Lei nº 8.069/90,** de 13 de Julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA. Brasília, 1990.

_____. Presidência da República. Casa Civil**,** Subchefia para Assuntos Jurídicos **Lei nº 12.010** que dispõe sobre a Adoção, de 3 agosto de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Orientações Técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. Brasília, junho de 2009.

_____. **Lei nº 12.435/2011** complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009. Publicada em Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009.

BERING, Elaine Rossetti. **Política Social no contexto da crise capitalista** (in) Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais – Brasilia: CEFESS/ABEPSS, 2009 (P. 301 – 321).

CAMPINA GRANDE, **Lei Nº 7.513** Dispõe sobre o serviço de acolhimento familiar provisório de crianças e adolescentes em situação de privação temporária do convívio com a família de origem, denominado serviço Família Acolhedora, 16 de março de 2020.

_____. **Plano Decenal Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de Campina Grande/PB** – 2015/2024.

_____. **Plano Municipal de Acolhimento de Crianças e Adolescentes do Município de Campina Grande/PB** – 2014/2017.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social do Município de Campina Grande/PB** – 2018/2021.

CONANDA. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**/Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília (DF): CONANDA, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente - Uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2001.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Violência de Pais contra Filhos**: a tragédia revisitada. 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo. Cortez, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo. Atlas, 2003.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/2004 **– NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB/SUAS.** Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2ª ed. rev. São Paulo. Cortez, 2009.

MERGÁR, Stella Scantamburlo de. **A criança e a adoção no Brasil: um trajeto histórico dos "filhos de criação" do século XVI até a promulgação do ECA**. Revista Hydra, volume 4, número 7. págs. 276-277, dezembro de 2019.
Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/index.php/hydra/article/view/9668

NETTO, José Paulo. **Uma face contemporânea da barbárie.** III Encontro Internacional "Civilização ou Barbárie" Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010.
Disponível em: https://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf

SANTOS, Marcelo Bidoia dos. Punir os pobres. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.1, 1º quadrimestre de 2017. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

VALENTE, Jane. **Famílias Acolhedoras: as relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento.** São Paulo: Paulus, 2013.

PRIORI, Mary Del. (ORG). **Histórias das crianças no Brasil**. 7ª Ed. 5ª reimpressão - São Paulo: Contexto, 2010. (pgs. 84 -106)

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: **métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. – Novo Hamburgo. Feevale, 2013.

OS REFLEXOS DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL PARA A FORMAÇÃO E TRABALHO PROFISSIONAL NO SERVIÇO SOCIAL

Francisco Alyson de Lima Silva[1]
José Leandro Alves Ferreira[2]

1. Introdução

Desde os anos 1970 é possível acompanhar a crise que assola todo o globo, que segundo Mészáros (2011) trata-se de uma crise histórica sem precedentes, e que não é apenas uma crise cíclica do capitalismo, mais ou menos extensa, como outras já vivenciadas, se tratando assim de uma crise estrutural profunda do próprio sistema do capital. Segundo Chesnais (2003) essa crise "só pode ser compreendida levando em conta as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção".

Acompanha esse contexto o que de acordo com Mota (2019) trata-se da "passivização das classes subalternas através da ofensiva das classes dominantes que atualizam as bases do seu domínio, erigindo novas formas de obtenção do consenso necessário à reestruturação da sua hegemonia". Considerando a perspectiva da articulação entre formação e trabalho do assistente social é visível o acirramento dos efeitos da crise e que merecem uma análise criteriosa, além de buscar apreender as condições em que essa dinâmica se expressa nas relações sociais.

Iamamoto (2015) aponta claramente que "a subordinação da educação à acumulação de capital compromete a qualidade do ensino superior e a sua função pública", com isso se somam a redução do financiamento, a desvalorização da docência, as inúmeras perdas salariais, e também a pulverização do tripé: ensino, pesquisa e extensão.

No atual contexto histórico marcado pela pandemia do novo coronavírus, onde o sofrimento, a banalização da vida, a destruição de direitos, do trabalho, bem como, o ensino remoto precário, e os constantes ataques à universidade, a produção de conhecimento, e a democracia atravessam nosso cotidiano, e nos impelem a resistir.

[1] Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestrando em Serviço Social (PPGSS); francisco.alyson@aluno.uepb.edu.br
[2] Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestrando em Serviço Social (PPGSS); jose.leandro.ferreira@aluno.uepb.edu.br

Durante a pandemia, a crise do capital ampliou as desigualdades estruturantes da sociedade brasileira, e nesse cenário o trabalho profissional sofreu com suas inflexões. Não obstante precarizou-se ainda mais as condições de trabalho na qual se encontram inseridos os profissionais do Serviço Social.

Desta forma, buscamos realizar uma revisão de literatura que trate dos reflexos da crise estrutural do capital e os impactos na formação e trabalho profissional em Serviço Social. Sendo assim, este estudo busca contribuir para a construção do conhecimento a partir da perspectiva marxiana que requer aproximações sucessivas ao objeto, e que busca dessa forma apreender a realidade concreta em sua complexidade, indo da aparência à essência do fenômeno pesquisado.

Nesse caminho, o presente artigo, está estruturado em duas partes, além desta breve introdução e de uma sintética conclusão, seguida das referências bibliográficas utilizadas. A primeira parte do artigo versará sobre o contexto de crise estrutural e os seus desafios e a segunda parte o apontamento dos reflexos da crise na formação e trabalho profissional no Serviço Social.

2. CRISE, PANDEMIA E SERVIÇO SOCIAL: desafios postos pela conjuntura.

A crise econômica e a explosão do coronavírus enquanto pandemia têm gerado impactos e consequências profundas para a humanidade que dependem do seu trabalho para sobreviver. Além dos altíssimos índices globais de mortalidade, ampliam-se concomitantemente o empobrecimento e a miserabilidade da classe trabalhadora. No Brasil, vivenciamos desde sempre formas intensas de exploração do trabalho e de precarização ilimitada, as consequências são ainda mais perversas do ponto de vista social.

Neste cenário de crise estrutural do capital que afeta a dinâmica de reprodução da vida social, Mészáros (2011), situa que “o capital é em si absolutamente incapaz de se impor limites, não importando as consequências, nem mesmo a eliminação total da humanidade”. Essa incontrolabilidade do capital e sua busca por constante expansão acarretam em mudanças na esfera do trabalho.

De acordo com Harvey (1998) a constituição de um novo padrão de acumulação flexível se caracteriza pela intensificação da precarização do trabalho, bem como, pela proliferação do desemprego estrutural. Posto isto, é relevante considerar que essas condições históricas vão ter incidência nas relações entre o Estado e a sociedade.

Ceolin (2014) aponta que as modificações que se efetivam na esfera produtiva incidem diretamente no trabalho e nas políticas sociais, com isso as manifestações da precarização no objeto e nas condições de trabalho dos assistentes sociais são expressões da precariedade do trabalho característico do padrão de acumulação em tempos de crise estrutural do capital.

> Crises de superprodução renovam a produção da miséria, pelo desemprego, pela destruição de bens de uso que não se converteram em mercadorias. A concorrência desenfreada entre capitais exacerba a tendência à redução dos lucros; a introdução de tecnologias tenta freá-la, através de massas ainda maiores de mercadorias produzidas com menor número proporcional de trabalhadores. O desemprego é crescentemente constitutivo dessa dinâmica social e vem sendo convertido em forma de exploração do trabalho sem a mediação contratual, sem direitos, sem limites de jornada de trabalho (FONTES, 2017).

Conforme aponta Antunes (2020), a pandemia ocorre em uma conjuntura em que já tínhamos um quadro cumulativo e alarmante de informalidade, desemprego e desproteção laboral no mercado de trabalho brasileiro, agravado no contexto do "capitalismo pandêmico" ou "capitalismo tóxico e virótico". Uma vez que combina crescentes níveis de exploração e degradação humanas à destruição sistemática do meio ambiente.

Enquanto isso no Brasil, Demier (2017) sinaliza que, "do ponto de vista histórico, a burguesia brasileira parece só se realizar efetivamente sob Bolsonaro. O seu governo é o produto da união entre uma burguesia golpista com medo das urnas e um neofascista com excelentes chances nelas". Ainda sobre a crise gerada pela pandemia de COVID-19

> demonstrou nitidamente a necessidade de um Estado interventivo tanto na defesa das condições de existência da classe trabalhadora, como na própria regulamentação da economia, o que evidencia que as políticas defendidas pelo modelo neoliberal não oferecem respostas à realidade social, econômica e política desse momento histórico, como já não o demonstrava à classe trabalhadora, desde sua implementação no Brasil no início da década de 1990 (NEGRI, SANTOS E KRÜGER, 2020).

Nesse cenário onde o Estado é pressionado a intervir, compreendemos as/os assistentes sociais que se encontram inseridos em maior quantitativo na esfera pública, por ser o Estado o seu maior empregador, revelando assim a importância da profissão do Serviço Social e sua relevância social, dentro do atual contexto de desmonte das políticas públicas, cabendo a profissão utilizar-se de estratégias que mitiguem as desigualdades inerentes ao modelo político neoliberal, já que a categoria profissional das/dos Assistentes

Sociais encontram-se inseridos nos diversos espaços sócio ocupacionais, por esse motivo conhecem e possuem proximidade com as necessidades sociais expressas nas mais diversas formas da questão social.

3. Reflexos para a Formação e Trabalho Profissional

As Diretrizes Curriculares da ABEPSS (1999) preconizam uma formação profissional que viabilize uma capacitação teórico-metodológica e ético-política, como requisito fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas, com vistas à apreensão crítica dos processos sociais numa perspectiva de totalidade.

Durante a década de 1990, o Serviço Social passa a vivenciar avanços consideráveis no interior da profissão, a partir do debate em torno do Projeto Ético-Político e da consolidação das Diretrizes Curriculares de 1996, a formação profissional dos Assistentes Sociais se coloca por meio das orientações das Diretrizes Curriculares, fruto do processo coletivo de revisão curricular que ocorreu entre 1994 e 1996 exigindo esforços das entidades da categoria para que fossem aprovadas pelas instâncias governamentais, e que ao serem aprovadas, sofreram modificações no seu texto original, gerando prejuízos a proposta construída pela categoria, e que segundo Lemos (2019) "[...] conjuga o necessário rigor teórico-metodológico na análise e intervenção na realidade social".

Tendo uma direção tomada a partir das necessidades indicadas pelas Diretrizes Curriculares da ABEPSS de 1999, no mesmo ano, uma Comissão de Especialistas do Serviço Social revisou o texto aprovado em 1996, dando origem ao texto final das Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social, referenciado e legitimado pela categoria, que apontam para uma formação constituída por um conjunto de conhecimentos que se expressam nos "núcleos de fundamentos teórico-metodológico, de formação sócio-histórica e do trabalho profissional" ABEPSS (1999), e entender a articulação necessária entre formação e exercício profissional.

Na construção histórica do período que segue a referida conjuntura, Behring e Boschetti (2011), situam a "contrarreforma do estado brasileiro" e consequentemente suas extensões para a educação e para o ensino superior, o que traz impactos diretos no processo de formação profissional diante da incompatibilidade das diretrizes do Ministério da Educação (MEC) com as diretrizes da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

Neste mesmo período a Política de Educação e todas as demais políticas sociais, são amplamente atacadas pelo amplo processo de contrarreforma adotado no governo Fernando Collor - Itamar Franco. Pode-se apontar a contrarreforma das universidades brasileiras num ajuste ideal aos moldes do sistema capitalista, orientado pelos organismos internacionais, do qual o neoliberalismo trouxe a subordinação dos "direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias" (IAMAMOTO 2015, p.149), com rebatimentos negativos na formação profissional do/a assistente social.

A contrarreforma do ensino superior atende aos interesses do capital, visando uma formação aligeirada e sem reflexão crítica, este processo de contrarreforma encontra terreno fértil por meio da Lei nº 9.396/96, Lei de Diretrizes e Bases (LDB) sancionada em dezembro de 1996, e que segue os indicativos da contrarreforma do Estado como "a expansão do ensino privado, [...] redução da autonomia universitária, liquidação da relação ensino, pesquisa e extensão, a subordinação do ensino ao mercado [...]" (ABRAMIDES, 2019, p.169). É notável em todo o país a expansão crescente do ensino privado ao passo que ocorre a precarização e sucateamento do ensino público.

O neoliberalismo permaneceu durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), não obstante a novas mediações e expressões, mas onde, certamente, se pode observar a continuidade e intensificação da política fiscal e monetária adotada anteriormente por Fernando Henrique Cardoso em seu governo, num fiel cumprimento do receituário neoliberal.

Todo esse contexto neoliberal de desmonte do Estado e sucateamento da educação tende a se aprofundar nos governos seguintes, a exemplo do governo de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) que ampliou o financiamento para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), e no contexto do golpe midiático-jurídico-parlamentar, do Governo Michel Temer (2016-2018), que aprofundou o ajuste fiscal e intensificou a destruição dos direitos sociais, com medidas de cunho neoliberal, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela os gastos públicos por vinte anos, além da aprovação da reforma trabalhista, lei nº13.467, de 13 de julho de 2017.

Diante dessa conjuntura, a educação também foi transformada em mercadoria, com vistas a ser um mercado lucrativo, consequência da ampliação das vagas em diversas instituições privadas de ensino superior. "Enquanto os cursos presenciais oferecem 70% das vagas, o EAD, em apenas dois anos de funcionamento, já é responsável por 30% do

total das vagas ofertadas" (IAMAMOTO, 2015, p.439), cenário este que se ampliou nos últimos 15 anos.

Nesse sentido, Iamamoto (2015), aponta claramente que "a subordinação da educação à acumulação de capital compromete a qualidade do ensino superior e a sua função pública", com isso se somam a redução do financiamento, a desvalorização da docência, as inúmeras perdas salariais, e também a pulverização do tripé: ensino, pesquisa e extensão. De acordo com Ferrarez (2016) "[...] atualmente a perspectiva central do Estado capitalista brasileiro está em direção oposta aos princípios do Código de Ética e do Projeto Ético-Político profissional do assistente social.

Nesse mesmo cenário cabe destacar o grande avanço dos cursos de serviço social na modalidade de ensino a distância, decorrente da organização produtiva do capital, no mesmo passo em que ocorre um intenso sucateamento da educação pública. Esta agenda de transformações adotada pelos governos brasileiros segue as exigências do grande capital, que necessita de força de trabalho, e utilizam a imagem de "política inclusiva", conforme destaca Chagas (2016).

Ao se analisar todas essas indicações, é possível entender o real objetivo de todo esse processo de precarização da educação superior, não existe uma preocupação em incluir a classe trabalhadora no acesso à universidade, pelo contrário, ocorre uma segregação, conforme aponta Pereira (2012), "[...] para camadas empobrecidas da população, o EAD ou cursos privados presenciais [...] e, para as elites e camadas médias altas, uma educação nas universidades públicas [...]. Dentro desses cursos é evidente o aligeiramento e banalização dos conteúdos primordiais e basilares da formação profissional, buscando formar um profissional de perfil técnico especializado e alinhado às necessidades do mercado.

4. Considerações finais

Concluímos que as modificações que se efetivam na esfera produtiva incidem diretamente no trabalho e nas políticas sociais, manifestando-se nas condições de trabalho característico do modo de acumulação capitalista, que somados ao contexto de pandemia e as medidas do atual governo ultraneoliberal brasileiro intensifica ainda mais o desmonte das políticas públicas e pressiona os profissionais do serviço social a utilizarem de estratégias que mitiguem seus efeitos colaterais.

Entendemos também que diante do contexto de crise do capital faz-se necessário compreender como o processo de mercantilização e flexibilização do ensino superior, somados aos cortes nos recursos da educação pública têm contribuindo para o rebaixamento e aligeiramento da formação, e reconfigurado o perfil profissional, rebatendo diretamente no trabalho profissional do Assistente Social. Pois o processo de precarização da educação superior demonstra o objetivo do mercado, em responsabilizar o indivíduo por sua educação, desresponsabilizando assim o Estado, que se utiliza dessa bandeira da democratização do ensino superior, pela via do mercado, para privilegiar o sucateamento e a privatização das universidades públicas, incentivando a criação de instituições privadas e a expansão da modalidade EAD.

Destacamos aqui, que este estudo não é suficiente por si só de apresentar todos os elementos que perpassam a formação e o trabalho profissional no contexto de crise estrutural do capital, sendo necessárias novas incursões já que o chão histórico tem apresentado transformações rápidas que interferem diretamente na articulação, formação e trabalho profissional.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020.

ABEPSS. **Diretrizes Curriculares da ABEPSS**. 26 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_diretrizes.pdf> Acesso em 10 de ago, de 2021.

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. **O Projeto Ético-Político do Serviço Social Brasileiro: Ruptura com o Conservadorismo**. São Paulo: Cortez, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 9. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

CEOLIN, George Francisco. **Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014.

CHAGAS, Bárbara da Rocha Figueiredo. **Ensino a Distância e Serviço Social: desqualificação profissional e ameaças contemporâneas**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 15, n. 1, p. 43-58, jan-jul. 2016.

CHESNAIS, François. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Cemarx, 2003.

DEMIER, Felipe. **Burguesia e pandemia: notas de conjuntura sobre neofascismo e ultraneoliberalismo no Brasil de Bolsonaro.** *In* BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

FERRAREZ, Cynthia Santos. **MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E SERVIÇO SOCIAL: uma breve análise sobre a formação profissional no estado de Minas Gerais**. 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 2016.
FONTES, Virgínia. **Capitalismo, crises e conjuntura.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 409-425, set./dez. 2017.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MÉSZÁROS, Istiván. **A crise estrutural do capital**. 2ª. Edição. São Paulo: Boitempo, 2011.

LEMOS, Esther Luíza de Souza. **Diretrizes Curriculares** in: MESQUITA, Andrea Pacheco; GUERRA, Yolanda; GONÇALVES, André de Menezes. (orgs.) **Dicionário Crítico: Estágio Supervisionado em Serviço Social**. Socialis, Fortaleza, 2019.

MOTA, Ana Elizabete. **A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro.** *In* CISLAGHI, Juliana Fiuza. DEMIER, Felipe. **O Neofacismo no poder (ano 1): Análises críticas sobre o governo Bolsonaro.** Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

NEGRI, Fabiana Luiza; SANTOS, Maria Teresa dos; KRÜGER, Tânia Regina. **Atuação da/o Assistente Social em face da Pandemia da Covid19: Orientações Técnicas Elaboradas pelo conjunto CFESS/CRESS** (Abril/2020) Disponível em: <https://suassccovid19.files.wordpress.com/2020/08/artigo_atuacaodoas.pdf> Acesso em: 18 de outubro de 2021.

PEREIRA, Larissa Dahmer. **Expansão dos cursos de serviço social na modalidade EAD: direito à educação ou discriminação educacioanal?** Revista Ser Social, Brasília: UNB, v. 14, n. 30, p.30-49, jan-jun. 2012.

O TRABALHO NO CRAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Denise Maria Fank de Almeida [1]
Ana Karina Gonçalves Pansanato José[2]
Juliana Rodrigues da Cruz Santos[3]

1. Introdução

Após 2016 no Brasil, as políticas sociais ficam relegadas a segundo plano pelo governo federal, num momento em que a Política Nacional de Assistência Social - PNAS se concretiza com conquistas expressas em marcos legais. Isto se expressa pela diminuição do orçamento público, materializado pela EC nº 95 - Teto de Gastos Públicos, que congela o orçamento por 20 anos, sendo que a partir do governo Michel Temer, pelos cortes de orçamento, intensifica o processo de desmantelamento, intensificado pelo governo Jair Bolsonaro, agravado pela pandemia. Este artigo tem como objetivo geral analisar as tensões e estratégias existentes nos Centro de Referência de Assistência Social - CRAS em período de pandemia, a partir da crise econômica agravada pela COVID-19. Apresenta também as principais medidas adotadas pelo governo federal, como o desfinanciamento que reforça a precarização da política, além de algumas ações implantadas nos CRAS no atendimento direto à população. A justificativa do tema é a necessidade de demonstrar o avanço do processo de precarização nos serviços, e a consequente desproteção da população, em contrapartida de estratégias de resistência materializadas por esses profissionais. Os procedimentos metodológicos são revisão bibliográfica, bem como observação de experiências vivenciadas por profissionais[4].

[1] Formação em Serviço Social, docente de graduação e pós-graduação da Universidade Estadual e Londrina, e-mail: denise.fank@uel.br
[2] Formação em Serviço Social, Gestora Municipal de Assistência Social da Estância Turística de Piraju/SP, mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, e-mail: anakarina.pansanato.jose@uel.br
[3] Formação em Serviço Social, Assistente social na Assistência Social-Proteção Social Básica de Londrina/Pr, Assistente Social no Marista Escola Social Irmão Acácio de Londrina, mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, e-mail: juliana.rodrigues@uel.br
[4] Duas das autoras deste artigo são assistentes sociais inseridas na gestão e serviços da Assistência Social.

2. A Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos

A Constituição Federal de 1988 é o marco legal para as redefinições da Assistência Social como política pública no Brasil, configurando-se como direito do cidadão e dever do Estado, integrando a política de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Conforme previsto no art. 194, "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". (BRASIL, 1988, art. 194).

Antes considerada como prática paternalista e assistencialista, a política de Assistência Social só é regulamentada em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, sendo esse seu mais importante marco legal, cuja aprovação materializa os artigos da Constituição Federal. Além de definir princípios e diretrizes, ainda cria bases para sua gestão em todo o território nacional, especialmente a proteção social como responsabilidade estatal, transitando no campo dos direitos sociais. Esse marco legal inclui mais essa política pública no escopo da gestão pública brasileira.

Outro marco legal fundamental se dá em outubro de 2004, a partir da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília/2003, onde foi aprovada, através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, expressando-se como um dos pilares do Sistema de Proteção Social brasileiro no âmbito da Seguridade Social (BRASIL, 2004)

Após a Constituição Federal de 1988, várias legislações edificaram a Assistência Social como política pública, mesmo em meio as contrarreformas [5] de Estado protagonizadas pelos diferentes governos nas décadas de 1980, 1990, e início dos anos 2000, que constituem a história de um modelo de Estado gerencialista, interessado na gestão de lucros baseado em sua eficiência e eficácia, porém repleto de cortes e diminuições de orçamento para as políticas sociais públicas.

[5] Neste texto, utilizaremos o termo "contrarreforma como referências às "reformas" realizadas pelo governo brasileiro no período neoliberal. De acordo com Behring (2008, p. 129) reformas são as realizadas pelo Estado a partir de pressão dos trabalhadores, com ampliação do fundo público; as contrarreformas são realizadas em nível mundial no neoliberalismo.

Nos aproximando de um contexto mais atual, desde 2016, iniciado com o golpe6, o Estado retoma sua função minimalista (para o social) e os ataques à classe trabalhadora que, desta vez, de forma arbitrária, em meio a processos nada democráticos, que culminam com a aprovação de projetos de leis e emendas parlamentares, que impactam os setores fundamentais para o desenvolvimento do trabalho e da proteção social no Brasil, atacando frontalmente os direitos constitucionais. Nesta ótica, destacamos a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 do Teto de Gastos Públicos[7], que congela o orçamento por 20 anos. Os gastos federais, a partir de 2018, só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medida que agrava a recessão e prejudica principalmente os mais pobres, ao diminuir recursos para áreas como assistência social, educação e saúde.

Em especial, a Política de Assistência Social, na sequência, é marcada pela redução do orçamento, como destaca a nota [8] emitida pelo CNAS, emitindo posicionamento acerca do déficit orçamentário na assistência social, evidenciando que os valores repassados desde o ano de 2017 já representavam estar aquém do aprovado pelo Conselho, denotando uma diferença de 53,3% do orçamento aprovado do ano 2018 para o ano 2019. Referido documento indica, em decorrência deste déficit orçamentário que 10 milhões de famílias estarão descobertas pelos CRAS, além da redução de 50% de atendimentos nos CREAS, diminuição do atendimento da população em situação de rua, iminência do fechamento dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, assim como os centros POP, dentre outros tantos cortes.

A diminuição expressiva do orçamento de um ano para outro, compromete os avanços para a efetivação do SUAS, tornando o cumprimento das metas instituídas nos pactos de aprimoramento de gestão impossível de serem executados pelos municípios.

---

[6] Houve mudança do governo brasileiro em 12-05-2016, com afastamento de 180 dias e abertura de processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Nessa data, seu vice Michel Temer assume a presidência. Em 31-08-2016 se consuma o golpe, quando o Senado por 61 votos, a 20 derruba a presidente Dilma por crimes de responsabilidade na conduta financeira do governo.

[7] O Congresso Nacional promulgou, no dia 15-12-2016 a Emenda Constitucional nº 95 que estabelece Teto de Gastos Públicos. Encaminhada pelo governo de Michel Temer ao Legislativo com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos com despesas primárias. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 03 set. 2021.

[8] NOTA REFERENTE AO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, disponível em file:///C:/Users/user/Downloads/nota-deficit-or%C3%A7amento-atualizada.pdf. Acesso em: 03 set. 2021.

Isso significa que, nesse período, não ocorrerá crescimento real das despesas e os recursos destinados aos serviços socioassistenciais não serão prioritários, além de insuficientes.

Em 20 de dezembro de 2019 é publicada a Portaria nº. 2.362[9], do Ministério da Cidadania, estabelecendo procedimentos para a execução financeira dos recursos da assistência social, priorizando o repasse a municípios de forma individualizada, com programas de menor saldo sob o discurso do reequilíbrio financeiro no SUAS, depositadas parcialmente, as parcelas atrasadas de 2019, além da diminuição do valor do repasse mensal destinado à oferta dos serviços do Sistema Único de Assistência Social - SUAS para o ano de 2020.

É evidente o desmonte do financiamento da Política de Assistência Social, cuja situação se agrava, em fevereiro de 2020, com a chegada ao Brasil dos primeiros casos de pessoas infectadas com o vírus SARS-COV, propagando a doença Covid-19 de forma aligeirada, instalando o período da pandemia, considerada como emergência de saúde pública pela Lei n° 13.979, de 06 de fevereiro de 2020[10].

Como consequência da crise econômica já instalada em nosso país, somada às da pandemia, aumentam o desemprego e os postos de trabalho informal, alcançando 14 milhões de brasileiros em dezembro de 2020, fato que leva mais de 29 milhões de brasileiros/as buscarem o auxílio emergencial de R$ 600,00, que, segundo o IBGE (2020)[11] "teve maior impacto sobre a primeira faixa de renda, onde estão 10% da população (21 milhões de pessoas) que residem em domicílios com renda de até R$ 50,34". Mesmo diante dessa crise, o governo federal encerra o auxílio emergencial no ano de 2020, ainda em contexto de pandemia, somente retomado no mês de abril de 2021, após forte pressão, promulgado por novo decreto, desta vez no valor de R$200,00.

Em resposta aos desafios enfrentados pela necessidade da oferta de proteção social, o Governo Federal editou medidas, dentre elas a Medida Provisória nº. 953/2020[12], com a destinação de um crédito ao Ministério da Cidadania, a título de "abono"

---

[9] Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social [...]. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.362-de-20-de-dezembro-de-2019-234966986. Acesso em: 8 out. 2021.

[10] Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735. Acesso em: 8 out. 2021.

[11] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 04 set. 2021.

[12] Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-953-de-15-de-abril-de-2020-252726402. Acesso em: 8 out. 2021.

extraordinário, emergencial e temporário, a ser utilizado no enfrentamento da pandemia, não se configurando como recomposição orçamentária aos serviços existentes na política de assistência social. Para regulamentar o repasse desses recursos extraordinários aos Estados e Municípios, publica diversas portarias[13], com a finalidade de aumentar a capacidade de resposta do SUAS, para garantir a continuidade da prestação dos serviços de forma direta à população mais afetada pelos rebatimentos da pandemia, permitindo maior flexibilidade no ordenamento das despesas, seguindo as regras já existentes, entretanto, para esse período. Recurso também para a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), para uso dos trabalhadores do SUAS, cujo cálculo, no entanto, baseou-se nos dados do CadSUAS, realizado de maneira seletiva, pois contemplou apenas trabalhadores da linha de frente, excluindo os demais trabalhadores do sistema.

Há que se destacar que os recursos desta Portaria seguiram critérios de elegibilidade estabelecidos a partir da existência de unidades públicas e estatais de atendimento no SUAS, Portaria nº. 369 de 29 de abril de 2020[14] mediante assinatura de termo de aceite, plano de ação e, posteriormente, prestação de contas ao Fundo Nacional de Assistência Social, alcançando 65% dos municípios brasileiros, como se as famílias em vulnerabilidade dos demais locais não fossem atingidas pelo vírus.

E, no caso de contratações das entidades privadas, obrigatoriamente disciplinadas e regulamentadas por lei, dentre as quais destacamos a Lei nº. 13.019/2014 de 31 de julho de 2014, alterado pela Lei nº 13.204/2015[15], conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cujo objetivo é eleger a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade.

Por fim, destacamos a publicação da Lei Complementar nº. 173, de 27 de maio de 2020[16], que previu auxílio financeiro para o Sistema Único de Saúde – SUS e o Sistema

---

[13] Como a Portaria nº. 369 de 29 de abril de 2020, disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-369-de-29-de-abril-de-2020-254678622 e a Portaria nº. 378 de 07 de maio de 2020, disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-378-de-7-de-maio-de-2020-255870366. Acesso em: 04 set. 21.

[14] . Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal [...]. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-369-de-29-de-abril-de-2020-254678622. Acesso em: 8 out. 2021.

[15] Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 05 set. 2021.

[16] Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em:

Único de Assistência Social - SUAS, em valores definidos por cálculo baseado no quantitativo de habitantes, cuja utilização poderia ser definida pelos gestores municipais sem critérios preestabelecidos, com grande flexibilidade em sua aplicação, o que deixa a Política de Assistência Social à mercê do entendimento dos gestores, tanto na definição do valor a ser destinado, quanto em sua utilização.

Fica claro que ações de desfinancimento precarizam a política, pois há redução de serviços, benefícios e trabalhadores. As situações de desproteção social, resultaram em aumento expressivo de demanda para a política de assistência social, o que demonstra clara questão de contradição no que tange ao financiamento versus estrutura e recursos humanos, exigindo resposta dos gestores municipais para seu atendimento, além de requisitar também dos trabalhadores, novas estratégias.

3. CRAS: tensões e estratégias em tempos de pandemia.

A PNAS está organizada em níveis de proteção: Proteção Social Básica e Especial, a primeira com o objetivo de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, e fortalecer os vínculos familiares e comunitários, posteriormente, estabelecido na NOB, que os serviços de proteção social básica devem ser executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. No Caderno do SUAS II, segundo Colin e Silveira (2007, p. 17) CRAS é uma unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, com matricialidade sociofamiliar. De acordo com as autoras, é do CRAS a competência de promover adequado atendimento social a esses grupos de indivíduos, constituindo-se num dos principais serviços/equipamentos para acesso aos direitos socioassistenciais. Oliveira (2009) diz que o CRAS deve atuar na junção de práticas sociais num determinado território, na perspectiva de ação preventiva, visando atingir seus propósitos seja em unidades públicas governamentais ou não governamentais de assistência social na área de abrangência dos CRAS, em territórios de desproteção social e vulnerabilidade social.

Reforça-se, portanto, os objetivos perseguidos pela proteção social básica, anteriores à pandemia, visando atender os cidadãos em situação de desproteção e risco

https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168. Acesso em: 05 set. 2021.

social de forma contínua, compreendendo a origem das demandas e direcionando a atuação no território.

Com o advento da pandemia efetivada em março de 2020 no Brasil, a assistência social é destacada como política essencial ao atendimento da população vulnerável, cujos impactos na vida de seus usuários agravaram ainda mais as vulnerabilidades sociais vivenciadas, considerando o desmonte das políticas sociais, que segundo Dutra e Siqueira (2020, p. 290), "a pandemia no Brasil expôs as inúmeras expressões da "questão social", entre elas o acesso ou não ao trabalho, à moradia, ao saneamento (água e esgoto), aos serviços públicos de saúde, de assistência social, de educação".

Diante desse cenário, rapidamente é verificada a crescente demanda por benefícios socioassistenciais, por diferentes motivos - benefício eventual, tanto o monetário como cestas básicas, kits de higiene - constituindo grande desafio às equipes, de manter os atendimentos à população, e preservando a saúde e a segurança de ambos, trabalhadores e usuários, uma vez que a assistência social, segundo Silva (2020, p. 66), "é essencial mesmo que não consiga erradicar a desigualdade social e padece de sucateamento pelos ataques ultra neoliberais." Apresentamos alguns elementos que demonstram as "tensões" vivenciadas nesse período.

O auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020[17], marcou a intervenção do governo federal junto às demandas acrescidas com a pandemia, em decorrência das medidas de isolamento e distanciamento social, elevando ainda mais o número de desempregados no país. Os cidadãos beneficiados foram preferencialmente os usuários da política de assistência social, beneficiados pelo programa bolsa família e os inscritos no cadastro único, além de autônomos, sem emprego formal com renda per capita de até R$ 522,50.

Referido auxílio criado sem diálogo algum com a política de assistência social nas demais esferas de governo, denota clara contradição, visto que a maioria dos beneficiários já eram usuários. A primeira tensão gerada, é o aumento da demanda nos serviços em decorrência da implantação deste auxílio, pois mesmo não sendo necessária a busca pelos CRAS, dado o vínculo existente com as equipes, grande número de usuários buscou suporte, sobretudo no pré-cadastramento, realização de atualizações cadastrais ou novos cadastros, bem como esclarecimentos dos motivos de não alcançarem referido auxílio,

[17] Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958. Acesso em: 9 set. 2021.

mesmo estando dentro dos critérios estabelecidos, falta de meios tecnológicos adequados para acessar o auxílio ou analfabetismo como apontado por Dutra e Siqueira (2020), além da busca de outras instâncias de apoio como as defensorias públicas.

Outro elemento de registro expressivo de demanda, é o aumento na busca pelos benefícios eventuais, que antes atendiam a população em caráter eventual, neste período, foi destacada como alternativa para garantir a subsistência da população, muito além da demanda anteriormente à pandemia registrada, mas estratégia diante do reflexo já ocorrido, como afirma Dutra e Siqueira (2020, p. 290) a respeito do "sucateamento e o desmonte dos serviços públicos de seguridade social (saúde, assistência social e previdência social), de educação e de geração de trabalho e renda são cada vez mais intensos".

Neste sentido, também como interferência do próprio sistema capitalista e suas características de país explorado pelo capital, que a pandemia escancarou pela situação de pobreza e miserabilidade existente no Brasil, e mesmo ainda não finalizada já se sabe que os impactos serão sentidos por longo período, visto que a crise econômica e política está bastante presente, ampliando a desigualdade social no país.

Um terceiro elemento que demonstra o aumento da demanda, destacado nos noticiários, é o aumento dos conflitos familiares decorrentes da convivência familiar, assim como nas relações sociais e comunitárias, portanto agravamento dos índices de violência, uma vez que as vítimas foram obrigadas a permanecer em casa com seus agressores.

Essas demandas, além de outras, criaram grandes filas de espera por atendimento e avaliação socioeconômica. Na esteira do desmonte e precarização, encontram-se os trabalhadores do SUAS, e como aponta Silva (2020, p. 62) "por outro lado, a rede de serviços do SUAS seguiu um movimento de expansão com dificuldades tangentes quanto à infraestrutura, condições de trabalho, recursos humanos, qualidade das atividades de atendimento e uma forte dependência da rede conveniada [...]".

Conforme Silva (2020) os cidadãos buscam o serviço e demandam atendimento emergencial, alimentação, informação especialmente decorrentes das dúvidas sobre o auxílio emergencial, situações de violência, solicitação para realizar cadastro único. Contudo, são inseridas em uma agenda sem previsão de quando serão atendidas, devido ao aumento da população em situação de desproteção social e da precarização dos recursos humanos, ou seja, a falta de equipe técnica.

A segunda tensão é o adoecimento dos trabalhadores, estes em número reduzido nos serviços, cujas situações já expunham as precárias condições de trabalho, as contrarreformas do Estado no Brasil, como menciona Behring (2008). E as expressões da questão social, que refletem na subjetividade dos trabalhadores. Segundo Raichelis (2011) a precarização do trabalho também afeta os assistentes sociais, as formas precárias de contratação, o aumento da demanda, exigência de produtividade e de imediaticidade nos resultados, sem condições objetivas de dar as respostas necessárias.

Desta forma, a segunda tensão rebate na terceira, que é a falta de recursos humanos, além da falta de recursos financeiros, realidade evidenciada nos serviços anterior à pandemia, portanto já impactando o atendimento do volume de demandas existentes, que, com o advento da Covid.19, foi amplificado expressivamente na busca da proteção social básica, como forma de manter as condições de sobrevivência.

Mediante orientações da OMS, corroborados pelos decretos municipais, ocorreram as suspensões do atendimento presencial nas unidades de CRAS, no entanto, os atendimentos permanecem sendo realizados remotamente pelos trabalhadores, e os mais complexos de forma presencial, esta situação gera a quarta tensão, atendimento remoto realizado nas residências dos trabalhadores, dos quais eram identificados como do grupo de risco. Desta forma, trabalhos realizados sem um espaço adequado que garantisse as condições condignas de trabalho, conforme apresenta o artigo 7º código de ética. Gestão de benefício sendo realizados via contato telefônico, falta de acesso aos aparelhos telefônicos e outros recursos tecnológicos foram tornando o teletrabalho ainda mais precário.

Os espaços sócio ocupacionais, especificamente as unidades de CRAS, não foram construídas pensadas neste cenário epidêmico, mediante isso, tem-se a quinta tensão, falta de estrutura, que com espaços físicos inadequados, falta de rede de internet eficaz, tendo em vista que o avanço tecnológico não alcança somente os usuários, bem como a rede de atendimento que também não se encontra preparada com todos os acessos tecnológicos para instrumentalizar os trabalhadores no desenvolvimento de suas atribuições. Outro aspecto que pode gerar uma tensão futura é a não inserção dos recursos que estão sendo alocados para atender benefícios, nos orçamentos, embora não possamos desconsiderar a emenda constitucional do teto dos gastos públicos, esta estratégia então pensada pelos municípios com intuito de atender maior número de pessoas traz para dentro da política social os usuários, que não serão considerados para o próximo orçamento. Haja vista que esta prática reflete o sistema capitalista, do qual cria e estrutura políticas sociais

focalizadas, pontuais que não atendem às necessidades reais, bem como propõe a subordinação à política econômica. Silva (2000) contribui com essa reflexão apresentando esse papel do Estado nas reformas, e reforçando que isso é algo construído historicamente, "o papel das políticas sociais de uma posição de subordinação à política econômica, a uma função complementar e dinâmica. Isso significaria a flexibilização do pressuposto da pura focalização, defendido no ideário neoliberal dos anos 80" (SILVA, 2000, p. 15)

Com o intuito de atender a demanda existente, os municípios criam estratégias, tais como realocar técnicos dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, rede conveniada (SILVA, 2020), além de os psicólogos dos CRAS, que antes não realizavam gestão de benefício, auxiliar nesses atendimentos, para dar conta das agendas lotadas de pessoas aguardando ser atendidas.

Muitos municípios realizam testes seletivos e outras formas de contratação temporária para atendimento à demanda. Trabalhadores que não permanecerão nos serviços.

Uma segunda estratégia é a implantação de atendimentos remotos, por meio de vídeo chamadas, *WhatsApp,* contato telefônico, mesmo sabendo das dificuldades adversas das famílias que, de acordo com Dutra e Siqueira (2020, p. 8) "a existência de um número elevado de habitações precárias, nas quais se amontoam famílias inteiras até, em seu aspecto extremo, a total ausência de um lugar para morar", revelam também a dificuldade de acesso a aparelhos telefônicos e internet.

E neste cenário, a Política de Assistência Social, que já atendia as desigualdades sociais dos territórios, retoma acompanhamento de famílias já desvinculadas, além da chegada de novas famílias, que, em decorrência do agravo pandêmico, passaram a necessitar do atendimento da política de assistência social.

Uma terceira estratégia, destaca o embate enfrentado pelas equipes, além da procura para esclarecimento do auxílio emergencial, o desafio de garantir a oferta dos benefícios eventuais, sem ocasionar aglomeração e riscos aos trabalhadores e usuários, como o estabelecimento de parcerias com setores cujas atividades estavam totalmente suspensas, como trabalhadores da política de esportes e cultura, que colaboraram nesta logística. Uma outra estratégia criada para o trabalho que estava sendo realizado nas residências dos trabalhadores é a utilização dos equipamentos particulares para atender a demanda de trabalho. Isto ocorreu também nas unidades do CRAS com quem estava em

teletrabalho, pois mediante o cenário caótico os profissionais viam a necessidade de atender a imediaticidade que o contexto solicitava e que a estrutura pública não atendia.

4. Considerações Finais

A convivência com o vírus trouxe à cena pública as diversas expressões da desigualdade social com as quais convivem a população brasileira, tornando não só mais visíveis as vulnerabilidades existentes, como escancarando-as, especialmente o enorme distanciamento entre a classe social mais abastada em relação às classes mais baixas, razão pela qual a política de assistência social é considerada área essencial no enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus e, dentre os desafios acima apontados, aliados às questões de saúde, figuram os aspectos socioeconômicos decorrentes da grave desigualdade social existente no nosso país que afeta diretamente a população mais vulnerável, evidenciando o cenário de concentração de renda e aumento dos índices de desemprego.

No início do enfrentamento da pandemia, dado o desconhecimento dos desdobramentos da mesma, uma das medidas mais destacadas foram o isolamento e o distanciamento social, e, considerando dados do IBGE, tal medida expôs os altos índices de desemprego no país, sendo 13,5 milhões de brasileiros vivendo em situação de extrema pobreza, dificultando, portanto, o cumprimento das medidas de contenção da disseminação do vírus, especialmente nos grandes centros urbanos.

Portanto, a chegada da pandemia no Brasil, registrou o aumento significativo da demanda por atendimentos socioassistenciais, especialmente a concessão de benefícios eventuais como cesta básica, estratégias de atendimento remoto e, posteriormente, a disponibilização do auxílio emergencial, centralizado pelo governo federal, sem qualquer diálogo com estados e municípios.

O enfrentamento do momento pandêmico impôs à gestão e às equipes da proteção social básica e especial um olhar de vigilância, cuidado e atenção diante da realidade social, seus fenômenos socioculturais e socioeconômicos, também como estratégia de enfrentamento das vulnerabilidades e garantia de continuidade da oferta dos serviços socioassistenciais.

Aliado a isso, impôs também à Política de Assistência Social, a necessidade da adaptação das ofertas, dos espaços físicos, da realização de atividades remotas, realocação de recursos humanos, dando forma e características peculiares à ação profissional do

assistente social em situações de calamidade e emergência. A pandemia, neste sentido, trouxe à tona as fragilidades da política pública brasileira e o inadequado investimento existente, denotando a execução de ações de caráter emergencial, basicamente pautada na concessão de benefícios eventuais, disponibilizados pelo poder público, mas também por iniciativas privadas, demonstrando a ausência ou ineficiência do Estado na dianteira de todo processo de enfrentamento da pandemia, isto não somente na política de assistência social, como nas demais políticas públicas.

Há que se destacar a atuação do assistente social no contexto da pandemia, juntamente com os demais membros das equipes de proteção social, que atuaram de maneira proativa, articulada e demasiadamente esforçada para atender as demandas postas e agravadas pela pandemia, na perspectiva das seguranças afiançadas pela assistência social e visando a superação do estado de calamidade pública e a sobrevivência da população mais vulnerável.

Referências

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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

BRASIL. **Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

COLIN, D. A.; SILVEIRA, J. I. Glossário para organização da rede socioassistencial no sistema de informação. *In:* PARANÁ, Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação Política Estadual de Assistência Social – SIPEAS. **Caderno SUAS II.** Curitiba, PR: 2007. Disponível em: www.sine.pr.gov.br/setp/assissocial/SIPEAS.pdf. Acesso em: 29 jun. 2012.

DUTRA, A. S.; SIQUEIRA, A. M. da M. Precarização do trabalho e estado neoliberal: impactos para o Serviço Social em tempos de pandemia da COVID-191. *In:* VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. de O. (orgs.). **Crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações).** São Carlos: UFSCar/CPOI, 2020**.** p. 289-300.

OLIVEIRA, M. C. G. **O trabalho em rede no território:** a região oeste do município de Maringá Universidade Estadual de Londrina. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social), Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. Disponível em: www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000151911. Acesso em: 26 jun. 2012.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às 14 Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social violações de seus direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo. n. 107, p. 420-437, jul./set., 2011.

SILVA, M. M**.** Sistema Único de Assistência Social: entre o desmonte e a condição de serviço essencial no contexto da pandemia. *In:* MOREIRA, Elaine *et al*. (Orgs.) **Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos sociais.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2020. p.60-67. Disponível em http://www.cress-es.org.br/wp-content/uploads/2020/05/1_5028797681548394620.pdf. Acesso em: 11 set. 2021.

SILVA, M. O. da S. e. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de políticas públicas**, v. 4, n. 1.2, p. 27-50, 2000.

O ATO DE BRINCAR E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Mônica Ogliari Pereira[1]

1. Introdução

A infância é a primeira etapa da vida de todos os seres humanos e é nesta fase que se aprende valores e conceitos que serão levados para a vida toda. As crianças cidadãs, pessoas detentoras de direitos, que produzem cultura e são nela produzidas.

A importância dos primeiros seis anos de vida e a garantia dos direitos da criança vem sendo tratadas como assunto de prioridade por governos, organizações, internacionais e organizações da sociedade civil. Os direitos da criança no tocante ao brincar, lazer, esporte, cultura, educação entre tantos outros, têm sido enunciados desde a Declaração Universal dos Direitos da Criança aprovado em 1959. (ONU, 1959).

No Brasil, estes direitos estão garantidos em vários documentos legais como na Constituição Brasileira de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente /Lei n 8.069/90, na Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional/LDB/ Lei n 9.394/1996. Esses documentos representam avanços em relação as crianças e adolescentes nos últimos anos, quando a criança passou a ser considerada "sujeito de direito" e "pessoa em situação peculiar de desenvolvimento".

No intuito de atender a legislação vigente, as políticas públicas devem considerar as precárias condições sociais e econômicas das famílias que marcam a desigualdade na democratização do acesso da infância à política de assistência social e ao direito de brincar.

A família tem papel fundamental para garantir a sobrevivência, a ludicidade, o pleno desenvolvimento e a proteção integral das crianças nos primeiros anos de vida, juntamente com o Estado e a sociedade. Entretanto, no Brasil, são frequentes as práticas excludentes e assistencialistas que, atingindo a infância, não conduzem ao exercício da cidadania.

Neste artigo pretende-se conceituar o ato de brincar e a sua importância no desenvolvimento infantil, onde se questiona como a legislação brasileira e a política de

[1] monicaogliari@yahoo.com.br

assistência social garante este direito às crianças. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, sendo que inicialmente foi conceituado o que é o ato de brincar e qual a importância para o desenvolvimento da criança, para posteriormente apresentar as legislações pertinentes, relatando como a política social de assistência social se organiza, quais sãos as ofertas existentes que garantem do ato de brincar e sua abrangência, refletindo sobre a sua efetividade junto às famílias.

2. Desenvolvimento

2.1 O ato de brincar e a legislação brasileira

O ato de brincar está presente na vida das crianças, assim como alimentar-se e dormir, fazendo parte do seu desenvolvimento. É por meio da ludicidade, que a criança se manifesta com maior facilidade, que aprende a ouvir, a respeitar e a ter opiniões.

As atividades lúdicas estão presentes em todas as classes sociais, crianças de várias idades brincam, se divertem através da ludicidade, promovendo a aprendizagem e favorecendo o desenvolvimento físico intelectual e social da criança, ou seja, possibilita um desenvolvimento real, completo e prazeroso.

Segundo Santos (2002, p. 12) o lúdico facilita a aprendizagem, o desenvolvimento pessoal, social e cultural, colabora para uma boa saúde mental, prepara para um estado interior fértil, facilita os processos de socialização, comunicação, expressão e construção de conhecimento.

Matos (2013, p. 139), explica que a ludicidade é uma ferramenta muito importante para a formação das crianças, pois é através dela que a criança desenvolve seu saber, seu conhecimento e sua compreensão de mundo.

De acordo com Pereira (2005) as atividades lúdicas desenvolvem vários aspectos no processo de aprendizagem da criança, dentre eles podemos elencar a atenção, a memorização e imaginação que são de fundamental importância para o ensino de qualidade.

O brincar deve estar presente na vida da criança, pois é intrínseco ao seu ser, é a sua forma de estar no mundo, de senti-lo, de conhecê-lo e de conhecer-se frente a ele.

O brincar é uma atividade de livre escolha da criança, é uma experiência que parte do sujeito que brinca e desenvolve diversas habilidades, sem a intenção de, já que a criança brinca por ser criança, por ser a sua forma de vivenciar a infância, de interagir.

Pode-se afirmar que a criança não brinca para se desenvolver, mas se desenvolve, porque brincar, possibilita o seu desenvolvimento físico, cognitivo, emocional, ético, estético e social, já que onde há criança, há brincar e onde há brincar, há aprendizagem.

Na atualidade, o tempo livre das crianças para brincarem livremente, vem sofrendo alterações em função das pressões de ocupar a criança com atividades diversas, contradizendo a ciências da infância que defendem o brincar livre, que defendem o direito das crianças de ser espontânea no brincar, que está previsto nas legislações e estudos pertinentes e que Lydia Hortélio afirma "o brincar é o último reduto de espontaneidade que a humanidade tem" (HORTÉLIO, 2019).

A Constituição Brasileira de 1988, no seu Art. 6, prevê os direitos sociais, entre eles o direito à educação, à saúde, à proteção à maternidade e à infância, ao lazer e outros, que foram sendo regulamentados com legislação específica, conforme será abordado no decorrer deste artigo.

A importância do ato de brincar está destacado na Legislação Brasileira, como no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/1990, que no Art. 16 traz que "o direito à liberdade compreende os seguintes aspectos e no Inciso IV traz que: brincar, praticar esportes e divertir-se." (BRASIL,1990).

A Le**i** nº 13.257/2016, que trata do Marco da Primeira Infância, no Art. 17 traz:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar e estimular a criação de espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades. (BRASIL, 2016)

O Art. 31 da Convenção dos Direitos da Criança afirma que é "direito de toda criança ao descanso, ao lazer, ao brincar, às atividades recreativas e à livre e plena participação na vida cultural e artística" (BRASIL, 1989).

As leis e convenções citadas acima reafirmam como direito da criança, o ato de brincar e como dever do Estado a oferta de condições para a efetivação deste ato.

O Plano Nacional Primeira Infância afirma que é essencial o ato de brincar para o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e de valores culturais, bem como na socialização e no convívio familiar da criança (BRASIL, 2020).

O Plano Nacional Primeira Infância afirma que o direito ao brincar não pode ser confinado ou apenas lembrado no Dia da Criança, pois brincar é intrínseco ao ser criança, é sua forma de estar no mundo, senti-lo, conhecê-lo e conhecer-se frente a ele. Portanto,

tem que ser permanente e onipresente e reitera a concepção do brincar, que deve ser atividade espontânea e prazerosa, o que não a isenta de rigor e seriedade, desafio e arrebatamento, criação e descoberta, mistério e surpresa. (BRASIL, 2020).

Diante da legislação apresentada, torna-se evidente a defesa do direito da criança em brincar, mas como este direito efetiva-se junto à política social de Assistência Social? Quais os programas, projetos e serviços existentes que oferecem às famílias o acesso a este direito previsto para as crianças? Qual o papel da Assistente Social e da família?

Na atualidade, a sociedade é marcada por imensas desigualdades sociais, decorrentes do acúmulo de capital e as políticas sociais se constituem em ações governamentais adotadas pelo Estado, em resposta as reivindicações de movimentos sociais, que são desenvolvidas através de planos, programas e projetos que deveriam efetivar a garantia de direitos, diante destas contradições inerentes ao sistema capitalista, que será apresentado como o ato de brincar aparece inserido na política de assistência social.

2.2. A Política Nacional de Assistência Social e o ato de brincar:

A Assistência Social é política pública de Seguridade Social não contributiva, instituída na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 1993, voltada ao atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, de risco pessoal e social e de violação de direitos, por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública estatal e não estatal.

Em 2005, com a aprovação da Norma Operacional Básica/NOB, foi instituído o Sistema Único da Assistência Social/SUAS, que organiza os serviços, programas, projetos e benefícios, benefícios, garantindo a proteção social. A NOB/2005 foi alterada pela NOB/SUAS publicada em 2013, qualificando ainda mais a estruturação do SUAS.

O SUAS tem um papel estratégico na promoção do desenvolvimento da Primeira Infância, especialmente a partir do trabalho social com as famílias, que buscam fortalecer os vínculos familiares e defender o direito à convivência familiar e comunitária. Prevê a garantia das seguranças que o SUAS de benefícios, renda, autonomia, convívio e acolhida, a fim de oferecer condições materiais e subjetivas para que as famílias protejam seus membros, em especial os mais vulneráveis, como as crianças na primeira infância.

As ofertas socioassistenciais no SUAS são organizadas por níveis de complexidade: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A Proteção Social Básica/PSB compreende um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que visam prevenir as situações de vulnerabilidade, de risco pessoal e social e violação de direitos, executados na unidade do Centro de Referência de Assistência Social/CRAS, que oferta os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que complementa o trabalho social com as famílias realizado pelo PAIF e contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dos usuários, organizados segundo os ciclos de vida de 0 anos até idosos com mais de 60 anos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência (SD), em qualquer faixa etária e para pessoas idosas.

A Proteção Social Especial/PSE, subdividida nos níveis de média e alta complexidade, abarca um conjunto de serviços, programas e projetos voltados para o enfrentamento das situações de risco social, violência e outras violações de direitos, como violência intra familiar (física, psicológica, negligência, abandono etc.), violência sexual (abuso e/ou exploração), situação de rua, trabalho infantil, afastamento/rompimento do convívio familiar, dentre outras.

Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade é composta por um conjunto de serviços de acolhimento que asseguram a proteção integral (moradia, alimentação, higiene e trabalho) a indivíduos ou famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitário. O acolhimento é organizado por públicos, sendo: crianças e adolescentes, adultos e famílias, jovens e adultos com deficiência, pessoas idosas e adultos e/ou famílias em situação de rua. Possui 4 modalidades: Abrigo institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergência

O SUAS também prevê os benefícios de forma eventual ou continuada, através da Lei nº 8.742/1993 e regulamentados pelo Decreto nº 6.307/2007, caracterizam-se por sua oferta temporária para prevenir e enfrentar situações provisórias de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por morte ou nascimentos. Já de forma continuada, o Benefício de Prestação Continuada/BPC garante o pagamento mensal de um salário mínimo a pessoas idosas, a partir de 65 anos, e pessoas com deficiência que sejam incapazes de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por suas famílias.

O Programa Bolsa Família/PBF, criado em 2004, pela Lei nº 10.836, é um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, voltado para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o País. Ao entrarem no PBF, as famílias

recebem mensalmente um benefício financeiro e assumem compromissos nas áreas de saúde e educação. O PBF tem uma proposta de extinção pelo governo atual (2017-2022) através da Medida Provisória nº 1061/21, que ainda não foi aprovada e regulamentada.

O Programa Criança Feliz prevê a oferta de programas e ações de visita domiciliar e de outras modalidades que estimulem o desenvolvimento integral na primeira infância, sendo considerada como estratégia de atuação e tem por finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância no contexto familiar, interagindo com seus cuidadores e com as crianças.

Diante da apresentação da Política Nacional de Assistência Social, pode-se afirmar que o direito de brincar está assegurado, principalmente nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, nos Serviços de Acolhimento e no Programa Criança Feliz, que fazem menção direta sobre o brincar em suas orientações técnicas.

Destaca-se o SCFV oferecido para crianças de 0 a 6 anos, que é uma estratégia de apoio e estímulo aos familiares que cuidam das crianças, buscando contribuir para a melhoria da qualidade da relação entre eles e para a consolidação de vínculos protetivos. Pressupõe a presença de seu cuidador e durante os encontros do grupo são desenvolvidas atividades voltadas ao desenvolvimento físico e mental da criança e ao estímulo das interações sociais entre ela, o seu cuidador e os demais participantes.

O Serviço Proteção de acolhimento Institucional para crianças deve ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade (BRASIL, 2009), reforçando a presença do brincar nestes serviços de acolhimento. Pode-se destacar também o Serviço de Acolhimento em família acolhedora, serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. (BRASIL, 2009)

A importância do brincar também é foco no Programa Criança Feliz/CFA que tem por finalidade orientar as famílias em relação à estimulação e necessidades específicas e singulares, de acordo com a faixa etária em questão, onde são realizadas visitas domiciliares semanais pelos visitadores, que utilizam uma metodologia específica para atenção e apoio à família, fortalecimento de vínculos e estímulo ao desenvolvimento infantil.

A Política Nacional de Assistência Social prevê na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios a relevância do brincar para o desenvolvimento das habilidades e

integração das crianças, mas isto não indica a eficiência destas ofertas, considerando o aumentou as desigualdades sociais no Brasil neste período de pandemia e o número de desempregados no país, pois cerca de 17,7 milhões de pessoas voltaram à pobreza, passando de 9,5 milhões (4,5% da população) para 27,2 milhões em fevereiro (12,8% da população) (FGV, 2021), será apresentado que proteção social o Estado está ofertando.

2.3 A família na garantia do ato de brincar e a política de assistência social

O contexto familiar consiste em um espaço essencial para o desenvolvimento de experiências lúdicas, que influenciam diretamente o desenvolvimento da criança.

Entende-se que família é um grupo primário que acolhe, apoia e acompanha a criança, que deve satisfazer suas necessidades de saúde, alimentação, afeto, brincadeiras, comunicação, segurança e aprendizagem e a conquista progressiva de autonomia nos anos iniciais da vida.

O ato de brincar como prática educativa na família pode ser compreendida nas nuanças das práticas educativas familiares interagindo com o contexto onde as famílias vivem.

A política de assistência social atende famílias em vulnerabilidade e risco social, tendo como prioridade as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, que devem ser acompanhadas na rede socioassistencial.

Conforme apresentado anteriormente, a Política de Assistência Social oferta serviços, programas e projetos com o intuito de garantir o "direito a brincar", mas acredita-se que tal oferta, responsabiliza, principalmente a família nesta função e o Estado não oferta a proteção social necessária, diante desta função.

Para Mioto (2010) a política de assistência social, dá ênfase a matricialidade sociofamiliar, mas exige uma família participativa e tem investido no fortalecimento de seus vínculos e no aumento da sua capacidade protetiva, por meio de cobrança, como por exemplo, das condicionalidades do Programa Bolsa Família, que é desvinculada da oferta efetiva de serviços sociais e, contraditoriamente, vinculada a programas de inclusão produtiva e aumento do consumo interno.

Segundo Mioto (2010) o familismo é a base das políticas sociais brasileiras. O familismo é compreender a família como a responsável de atender a função de proteção

dos seus membros. Compreende que a proteção social cabe preferencialmente à família e que o Estado pode reduzir os serviços públicos enquanto proteção.

Na tradição familista existem dois "canais naturais" para satisfação das necessidades dos indivíduos: o mercado – pela inserção no trabalho e a família. O Estado só intervém quando um desses canais falha e de maneira temporária.

Para Aguiar; Barbosa; Cavalcanti (2020) a família, no decorrer do desenvolvimento da sociabilidade capitalista, caracteriza-se enquanto lócus para a manutenção da reprodução da classe subordinada, sendo regulada por marcos legais (civis e sociais) que tornam sua vinculação obrigatória, tornando-se campo central das políticas sociais por ser considerada uma "solidariedade" obrigada por lei.

A relação estabelecida entre família e Estado, ao longo da história, foi marcada pela instauração do Estado como fonte de controle e elaboração de normas para a família e pela construção de uma contraditória parceria no decorrer do tempo para garantir a reprodução social e hoje, diante da política neoliberalismo, considero que o familismo está presente na resposta do Estado. Frente esta reflexão de responsabilização da família de atender os direitos previstos nas legislações de proteção social às crianças, apresenta-se a posição do Estado para a garantia do direito a brincar a partir de dados pesquisados da cobertura do Programa Bolsa Família, do Programa Criança Feliz, dos Serviços de Convivência de Fortalecimento de vínculos e dos Serviços de Acolhimento Institucional na modalidade abrigo ou na modalidade família acolhedora.

3. A abrangência da Política de Assistência social na garantia do direito de brincar

De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério de Cidadania, a população estimada do Brasil é de 213.317.639 pessoas (IBGE 2021).

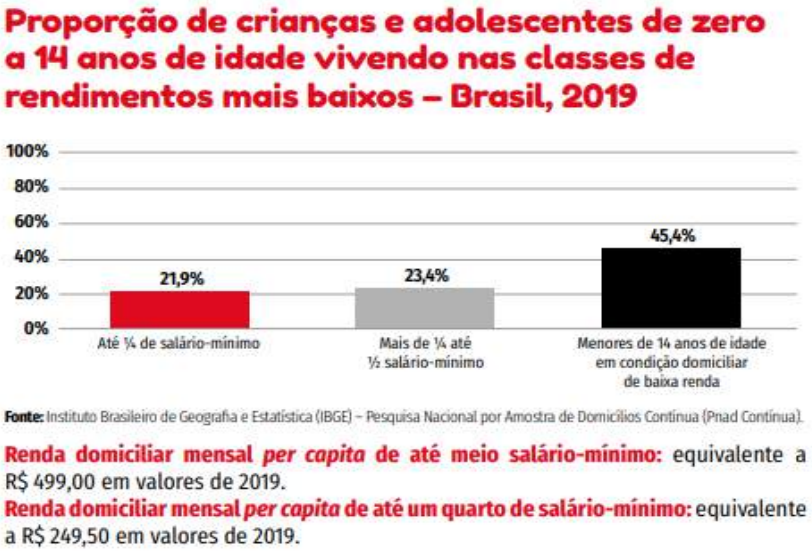
O Observatório da Criança e do Adolescente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos/ABRINQ, informa que a estimativa populacional do IGBE em 2021, a população de crianças de 0 a 6 anos é de 18.59.483.

O CENSO IBGE 2010 identificou que o total da população em extrema pobreza é de 15.002.707 pessoas, sendo que 1.823.342 são crianças de 0 a 4 anos vivendo em extrema pobreza.

Conforme IBGE, a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos vivendo nas classes de rendimentos mais baixos em 2019, é apresentado no gráfico abaixo,

comprovando a proporção significativa da população de 0 a 14 anos em situação de extrema pobreza.

Gráfico 1



O Relatório de Informações Sociais, apresenta que o número de famílias cadastradas no Cadastro Único, cadastro que reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda, é de 30.323.524 famílias em junho/2021, sendo que são 14.718.690 famílias em extrema pobreza, 2.856.908 famílias em situação de pobreza e 6.383.141 famílias de baixa renda. É importante destacar que são consideradas famílias de extrema pobreza aquelas famílias com renda per capita até R$ 89,00, em situação de pobreza com renda per capita de até R$ 178,00 e famílias de baixa renda com per capita de ½ salário mínimo e de até 3 salários mínimos e o cadastro único é utilizado como referência por diversos programas sociais.

O mesmo Relatório informa que o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família/PBF foi de 14.655.264 famílias em setembro de 2021 e o total de beneficiários do BPC em agosto de 2021 foi de 4.707.590 pessoas com deficiência e pessoas idosas.

A Política de Assistência Social é executada no país em 8.466 Centros de Referência de Assistência Social/CRAS e 2.784 Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS Municipais ou Regionais (CENSO SUAS/2019), que ofertam serviços e programas para crianças de 0 a 6 anos, já apresentado no decorrer deste trabalho, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCFV, o Serviço

de Acolhimento Institucional na modalidade de Abrigo ou de família acolhedora e o Programa Criança Feliz.

De acordo com informações do site do Ministério de Cidadania, o Programa Criança Feliz está presente em 2.700 municípios brasileiros e no ano de 2021, repassou aos municípios o valor de R$ 246.828.018,09 para a execução do mesmo.

Mas tais serviços e programas, que deveriam ter o seu cofinanciamento garantido através do Fundo Nacional de Assistência Social, tem ocorrido uma diminuição de aporte orçamentária pelo Estado.

Tal diminuição orçamentária na Política de assistência social é reflexo da aprovação do congelamento dos gastos públicos primários pela Emenda Constitucional (EC) n° 95/2016, prejudicando a execução dos serviços e programas e consequentemente o atendimento as crianças de 0 a 6 anos e de suas famílias.

A diminuição do aporte orçamentário é possível verificar junto aos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, tem ocorrido desde 2016 e em 2021 a redução orçamentária foi de 59,34%.

Diante crise econômica provocada pela pandemia do COVID em 2020/2021, verifica-se um aumento significativo de famílias em extrema pobreza, que enfrentam dificuldades, como moradia precária, ausência de saneamento e água limpa, má nutrição, desemprego, violência, relações trabalhistas precarizadas entre outras, que afetam as interações e as conexões familiares, não permitindo que a família exerça sua função de proteção, necessitando das políticas sociais, para apoio no fortalecimento familiar.

De acordo com Aguiar; Barbosa; Cavalcanti:

> compreende-se que o direcionamento de contrarreforma da política neoliberal vai em contramão a uma proposta protetiva a família, no sentido de fornecer as necessidades sociais para o pleno desenvolvimento da população que convive em unidades familiares. Buscam a manutenção da ordem capitalista e repassam a família da classe trabalhadora a obrigatoriedade de realização do seu desenvolvimento. (AGUIAR; BARBOSA; CAVALCANTI, 2020, pg.76)

A Política de Assistência Social prevê a proteção social de crianças de 0 a 6 anos, para garantir o seu desenvolvimento integral e principalmente o direito de brincar, mas diante das desigualdade sociais atuais, que fragiliza a família e considerando que as políticas sociais não estão oferecendo respostas adequadas, diante dos des-cofinanciamento dos serviços, programas e projetos, acredita-se que a família não pode

ser responsabilizada pela ausência do Estado, das suas contradições e da precarização das políticas sociais.

4. Considerações finais

Diante da análise da legislação e normas brasileiras, identifica-se a importância das redes de proteção e cuidado, determinando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apoiem a participação das famílias nessas redes, visando, entre outros objetivos, à formação e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, com prioridade aos contextos que apresentam riscos ao desenvolvimento das crianças.

Pode-se afirmar que o brincar possibilita o desenvolvimento físico, cognitivo, emocional, ético, estético e social dos bebês e das crianças, pois quando brincam, estão construindo o conhecimento do mundo, do outro e de si próprios.

O direito de brincar, não pode ser negado a criança, para que ela não deixe de ser criança e também não perca a condição de sujeito de direito, mas para que esse direito seja garantido a todas as crianças, o Estado deve planejar ações propositivas que assegurem tempo, espaço e pessoas, gestores públicos, cuidadores, profissionais que protejam e promovam o brincar das crianças.

Entende-se que família é um grupo primário que acolhe, apoia e acompanha a criança, que deve satisfazer suas necessidades de saúde, alimentação, afeto, brincadeiras, comunicação, segurança e aprendizagem e a conquista progressiva de autonomia nos anos iniciais da vida.

O brincar deve estar presente em todos espaços que as crianças ocupam: residências, territórios, entidades de educação infantil, entidades de acolhimento, hospitais, organizações sociais e culturais e que deve a rede de atendimento da criança deve ser fortalecida, atuando de forma intersetorial. Também é necessário que as políticas sociais tenham financiamento contínuo e automático, para absorver a demanda existente.

Pode-se afirmar que a Política de Assistência Social prevê a importância do brincar no desenvolvimento das crianças e que está presente nos serviços, projetos e programas, mas não atende a totalidade das demandas existentes e também não visualiza as famílias inseridas em uma sociedade desigual e capitalista, que coloca em risco a sua função de proteção social, necessitando assim, do apoio ofertado pelo Estado.

Referências

ABRINQ. Cenário da Infância e da Adolescência no Brasil em 2021. RWC Gráfica São Paulo, Fundação ABRINQ para os Direitos da Criança: 2021.

AGUIAR, Leandro Ferreira; BARBOSA, Nathalia Maria; CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa. Cuidado familiar de usuários oncológicos frente à contrarreforma do Estado brasileiro. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 23, N.1, p.59-81, JUL./SET. 2020. Londrina: 2020.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Nações Unidas, Convenção dos direitos da Criança. Brasília/DF:1989.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília/DF:1990.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993. Brasília/DF:1993.

BRASIL. Lei n º 8.662/1993. Dispões sobre a profissão de Assistente Social. Brasília/DF: 1993.

BRASIL. Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes. Ministério de Desenvolvimento Social. BRASÍLIA/DF:2009.

BRASIL. Lei nº 13.257/2016.Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13257.htm >Acesso em: 06 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.836/2004. Institui o Programa Bolsa Família/PBF. Brasília/DF: 2004.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, alterado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 institui o Programa Criança Feliz. Brasília/DF: 2018.

BRASIL. O SUAS e o Programa CRIANÇA FELIZ, atuação integrada. Ministério da Cidadania. BRASÍLIA/DF: 2019.

BRASIL. Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030 / Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª ed. (Revista e atualizada). Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

BRASIL. Medida provisória nº 1061/2021. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF: agosto 2021

BRASIL. Caderno de orientações técnicas do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos [livro eletrônico] / Késsia Oliveira da Silva ... [et al.]. -- 1. ed. -- Brasília: Késsia Oliveira da Silva: Ministério da Cidadania, 2021

BRASIL. Ministério da Cidadania. Relatório de Informações Sociais. Disponível em https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php acesso em 8 de outubro de 2021

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS n 109/2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília/DF: 2009

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Apresentações. Disponível em https://cbf8ff3e418a41f5b3ebf4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_f1e51433b5df4e179c3408a533776880.pdf. Acesso em 1 de outubro de 2021

HORTÉLIO. Lydia. Lydia Hortélio e a brincadeira musicada. Disponível em: https://institutotear.org.br/lydia-hortelio-e-a-brincadeira-musicada/ acesso em 3 de setembro de 2021

MATOS, Marcela Moura. O lúdico na formação do educador: contribuições na educação infantil. Cairu em Revista. Jan 2013, Ano 02, n° 02, p. 133-142. Disponível em: http://www.cairu.br/revista/arquivos/artigos/2013_1/09_LUD_FOR_EDU_133_142 acesso em 6 de setembro de 2021

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, Apolinario;

MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010

PEREIRA, Lucia Helena Pena. Bioexpressão: a caminho de uma educação lúdica para a formação de educadores. Rio de Janeiro: Mauad X: Bapera, 2005. RIO DE JANEIRO: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em http://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil acesso em 5 de setembro de 2021

SANTOS, Santa Marli Pires dos. O lúdico na formação do educador. 5 ed. Vozes, Petrópolis, 2002.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DOS SUS E SUAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Vanessa Maria Panozzo[1]
Aline Mattos Fuzinatto[2]
Gabrielle de Souza Netto[3]
Maria Bernadette de Moraes Medeiros[4]

1. Introdução

O cenário da pandemia da Covid-19, desde o início de 2020, revela em âmbito nacional as consequências de um sistema direcionado à provisão do lucro capitalista. Segundo o Painel Coronavírus (BRASIL, 2021), até o dia 11 de agosto de 2021 foram notificados 21.582.738 casos confirmados de COVID-19 e 601.213 óbitos, sendo o índice de letalidade da doença no país de 2,8%. A velocidade de propagação do vírus no território brasileiro traz impactos diretos para a população usuária dos serviços e políticas sociais. Com as necessárias medidas de isolamento social e o fechamento de postos de trabalho, no segundo trimestre de 2020 foi registrado o recorde com a redução de 9,6% no número de pessoas ocupadas no Brasil (IBGE, 2020).

De março de 2020 a março de 2021, 784 mil pessoas passaram a viver em condição de extrema pobreza no Brasil, configurando um aumento de 5,8% (DIEESE,

[1] Vanessa Maria Panozzo Brandão – Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Participa dos Grupos de Pesquisa do CNPq: Grupo de Estudos e Pesquisa de Formação e Trabalho Profissional em Serviço Social GEFESS/UFRGS; Grupo de Pesquisa e Formação em Serviço Social na Saúde - GPFESS/HCPA/UFRGS; e participa da Linha de Pesquisa de Saúde Mental do Grupo de Pesquisa Saúde, gênero e vulnerabilidades (SAGEV/UFRGS) . E-mail: vanessapanozzob@gmail.com.

[2] Aline Mattos Fuzinatto - Assistente Social em um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas. Possui Residência em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestra pelo Programa de Pós-graduação de Política Social e Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do Grupo de Pesquisa Saúde, gênero e vulnerabilidades (SAGEV/UFRGS). E-mail: alinefuzinatto@gmail.com.

[3] Gabrielle de Souza Netto - Estudante de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista de Iniciação Científica CNPq e integrante do Grupo de Pesquisa Saúde, gênero e vulnerabilidades (SAGEV/UFRGS). E-mail: gabriellesouzanetto@gmail.com

[4] Maria Bernadette de Moraes Medeiros - Assistente Social aposentada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul - MPRS, Doutora em Serviço Social pela PUCRS, participante da pesquisa "O acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19: percepções e estratégias dos profissionais da atenção psicossocial e da proteção social na região macro metropolitana de Porto Alegre", desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Saúde, gênero e vulnerabilidades (SAGEV/UFRGS).

2021). A população que acessa os serviços públicos de saúde e de assistência social sofreu o impacto da redução da renda em decorrência da perda do vínculo formal de trabalho na pandemia, o que ocasionou seu empobrecimento massivo.

Esse contexto aponta para a importância da criação e fortalecimento das políticas sociais no âmbito do Estado e, necessariamente, daqueles que as articulam - seus/suas trabalhadores(as). No âmbito da saúde e da assistência social, a pandemia alterou o cotidiano dos serviços prestados bem como os processos de trabalho dos profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem atuado na linha de frente do cuidado à população.

Dessa forma, este artigo traz dados que buscam produzir aproximações no que se refere à análise das condições e formas de execução do trabalho dos profissionais inseridos nos serviços da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) do SUS e de proteção social da política de Assistência Social do SUAS da região macro metropolitana de Porto Alegre no período da pandemia. Apresenta a análise parcial da coleta realizada na pesquisa "O acirramento das expressões da questão social em decorrência do Covid-19: percepções e estratégias dos profissionais da atenção psicossocial e da proteção social na região macro metropolitana de Porto Alegre"[5], elaborada por docentes e discentes da pós-graduação em Política Social e Serviço Social e da graduação em Serviço Social da UFRGS.

A coleta de dados se deu por meio de questionário online enviado aos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) em suas diferentes modalidades[6]. Totalizam 51 respostas de trabalhadores(as) do SUAS e 22 respostas de trabalhadores(as)[7] do SUS sobre suas condições de trabalho, impactos da

[5] A pesquisa teve como objetivo geral identificar como os profissionais da atenção psicossocial e da proteção social estão enfrentando as expressões da questão social na vida dos usuários na região lócus do estudo. Tratou-se de um estudo qualitativo descritivo do tipo levantamento, que entrevistou através de questionário online 51 trabalhadores(as) dos CRAS e CREAS (SUAS) e 22 dos CAPS (SUS) de diferentes municípios da macrorregião Metropolitana de Porto Alegre, distribuídos em 07 Regiões de Saúde e 89 municípios. A coleta de dados foi realizada via e-mail e contato direto com os serviços, entre os meses de abril e maio de 2021.

[6] Dos/das trabalhadores(as) do SUAS que participaram da pesquisa 78,43% atuam em CRAS e 21,56% atuam em CREAS. Dos/das trabalhadores(as) do SUS que participaram da pesquisa, 40,9% atuam em CAPS I, 27,3% em CAPSi, 13,6% em CAPS II e 13,6% em CAPS AD Álcool e Drogas. Em menor frequência estão os trabalhadores dos CAPS AD III Álcool e Drogas (4,5%).

[7] Responderam trabalhadores do SUAS dos seguintes municípios da Região Macro Metropolitana de Porto Alegre: Porto Alegre (6) , Dom Pedro de Alcântara, Três Cachoeiras, Terra de Areia, Xangri-Lá, Itati, São Francisco de Paula, Taquara, Ivoti, Guaíba, Sapiranga, Dom Feliciano, Camaquã, Morro Reuter,

pandemia nas relações de trabalho e possibilidades e desafios para a realização do trabalho durante a pandemia de Covid-19. A pesquisa foi aprovada pelos diferentes comitês de ética[8] dos referidos serviços, e o instrumento de coleta contou com perguntas abertas e fechadas, que foram analisadas a partir da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011).

A análise das questões referentes à temática do artigo partiu da perspectiva do materialismo histórico-dialético para elucidar a compreensão da categoria trabalho. Neste sentido, segundo Marx (2001) pressupõe-se que o homem, em seus processos de relação e transformação da natureza, relaciona-se com outros(as), criando novas necessidades e possibilidades. Este processo é mediado pelos elementos que constituem os processos de trabalho e conformam o movimento do real.

A partir de Marx (1975), neste movimento de produção e reprodução se configuram as próprias formas e relações sociais, que necessariamente são modificadas às transformações dos diferentes momentos históricos. Para tanto, a partir do atual contexto que vivencia-se no cenário mundial, entende-se que esses fundamentos demarcam uma importante reflexão da realidade social, a partir das mediações das categorias historicidade, contradição e totalidade.

Desta forma, buscou-se estruturar o desenvolvimento deste trabalho em dois itens principais: em primeiro momento, é trazida a relação do trabalho profissional no período da pandemia, relacionado aos achados da pesquisa sobre as condições e recursos para o exercício do trabalho profissional. Em segundo momento serão abordadas questões impostas para a atuação profissional nas políticas de saúde e assistência social durante a pandemia de Covid-19 na região metropolitana de Porto Alegre/RS.

Nas considerações finais evidencia-se que a crise do capital iniciada nos anos de 1970 tem impacto nas políticas sociais e na realidade dos trabalhadores desses espaços,

---

Cachoeirinha (2), Arroio dos Ratos, Pareci Novo, Capela de Santana, Sentinela do Sul, Gravataí (3), Nova Santa Rita (2) , Tupandi, Portão, Canoas, São José do Hortêncio, Alvorada, Maquiné, Capivari do Sul (2), Estância Velha (3), São Leopoldo (2), Cristal, General Câmara, Igrejinha, Eldorado do Sul, Capão da Canoa (3), Camaquã, Chuvisca, Campo Bom. E, do SUS: Alvorada (2 respostas), Cachoeirinha, Charqueadas, Esteio, Gravataí (2 respostas), Guaíba, Montenegro, Novo Hamburgo, Porto Alegre (2 respostas), Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul (2 respostas), São Francisco de Paula, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Triunfo, Taquara, Capão da Canoa, São Jerônimo.

[8] Comitês de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia da UFRGS, da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, Grupo Hospitalar Conceição (GHC), Hospital Mãe de Deus (HMD/AESC), Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Aprovada e autorizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC

sendo colocada de forma mais latente a precarização do trabalho durante a pandemia. No entanto, aponta-se como fundamental não perder de vista aquilo que constitui o trabalho nestes espaços, tendo como norte a elaboração de estratégias coletivas de enfrentamento à focalização e à seletividade das políticas sociais.

2. Condições de trabalho da proteção social e atenção psicossocial em tempos de pandemia de Covid-19

As mudanças provocadas pela pandemia da Covid-19 no âmbito político, econômico e social, necessariamente trouxeram impactos nos processos de trabalho dos profissionais do SUS e SUAS. Considera-se que tais alterações ocorrem em duas dimensões articuladas: no âmbito das mudanças nos modos de vida da população usuária, movimento que reconfigura e traz novas demandas aos serviços; e no sentido das restrições, interrupções de acesso aos serviços e mudanças nas formas de execução do trabalho a partir da necessidade do distanciamento social para controle da disseminação do vírus.

As consequências desse cenário para o trabalho e para a qualidade do serviço prestado são apontadas, nesta investigação, pelos(as) trabalhadores(as) da atenção psicossocial no SUS previstos para o desenvolvimento dos CAPS[9] e, no SUAS, nos CRAS e CREAS[10]. Entretanto, importa destacar que ao refletir sobre os impactos nos processos de trabalho, deve-se considerar a trajetória das transformações sociais que demarcam as diferentes formas de sua precarização.

Raichelis (2018) aponta que a crise estrutural que teve início nos anos 1970 se estende até o momento atual e denota mudanças que invadem todas as dimensões da vida social. No Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, se destaca o processo de

[9] Equipe prevista para atuação nos CAPS: médicos especializados em saúde mental, enfermeiros, profissionais de nível superior (psicólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, pedagogo) e de nível médio, sendo a quantidade conforme porte do município (configurando CAPS I ou II) (BRASIL, 2002). Dos/das respondentes da pesquisa, 40,9% eram Assistentes Sociais, 31,8% Psicólogos(as), 18,2% Enfermeiros(as) e 4,5% Educadores(as) Sociais e 4,5% referiu "Coordenadora do CAPS/Saúde Mental".

[10] Equipe prevista para atuação nos CRAS: assistentes sociais, psicólogos(as), técnicos de nível médio, podendo ser composta por outros profissionais de nível superior conforme porte do município. No CREAS a equipe prevista é de coordenador(a), assistente sociais, psicólogos(as), profissionais de nível superior e médio e auxiliar administrativo, também conforme o porte do município (BRASIL, 2006). Dos/as respondentes, 49% eram Assistentes Sociais, 21,4% Psicólogos/as, 2% Educadores(as) Sociais (2%); 27,8% "Outro", sendo estes: 5,9% Pedagogos (as); 3,9% Coordenadoras; 2% Secretária do Desenvolvimento Social; 2% Recepção; 2% Coordenação do CRAS; 2% Gestora; 2% Professora Especialista em Educação; 2% Assistente Administrativo; 2% Administradora e 2% Administrativo.

contrarreforma do estado (RAICHELIS, 2018), que caminha junto ao novo complexo de reestruturação produtiva [11] (ALVES, 2007). Estes movimentos expressam o fortalecimento de um projeto societário orientado aos interesses do mercado - o projeto neoliberal - que traz respostas no âmbito das políticas sociais e organizam novas formas de trabalho e de se relacionar com a classe trabalhadora.

No campo da gestão e das políticas sociais, Behring e Boschetti (2008) apontam para a elevação das taxas de juros, baixa de impostos sobre altos rendimentos, corte de gastos sociais e um amplo programa de privatizações, intensificando a minimização do Estado e maximização do mercado. Os recursos destinados às políticas sociais têm diminuído significativamente, o que afeta diretamente na qualidade de serviços prestados aos/às usuários(as) das políticas sociais. Trata-se do "trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais", com os elementos principais deste processo de contrarreforma: privatização, focalização e a descentralização (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 156).

No cotidiano dos trabalhadores, este cenário, ainda aguçado pela pandemia, traz alterações no âmbito das condições de vida, objetivas e subjetivas do trabalho. Ao elevar ao máximo o nível de exigência por engajamento, pró-atividade e disponibilidade do trabalhador, os novos modelos de organização social da produção atrelam esses elementos a necessidade de adequação frente às diferentes formas e contratos de trabalho (ALVES, 2007). Isso se expressa na imposição de formas flexíveis de remuneração, subcontratação, intensificação do ritmo do trabalho e precarização. Não descolado dessa realidade, é exposto nos processos de adoecimento relacionados ao trabalho cada vez mais recorrentes entre a classe trabalhadora.

Neste ínterim, a pesquisa aponta que os/as trabalhadores(as) dos CAPS, CRAS e CREAS dos municípios participantes da pesquisa trazem respostas que evidenciam, além do cenário de crise e mudança socioeconômica descrita, o acirramento destes processos com a pandemia. Diante desta conjuntura, quando questionados sobre a sua percepção em relação às condições de trabalho pré e durante a pandemia, os participantes apontaram impactos nos diferentes âmbitos do trabalho profissional. Da totalidade de respostas dos CAPS (SUS), 38% referem-se a condições "boas",

[11] Conceito de Giovani Alves (2007), refere-se aos processos históricos de mudanças ao longo do desenvolvimento do capitalismo. A reestruturação produtiva gera mudanças na organização da produção (diferenciando-se diferentes modelos produtivos para o atendimento das demandas do capital) e concomitantemente nas formas de vida em sociedade e suas relações de trabalho e uso das tecnologias.

"adequadas" e/ou "satisfatórias" de trabalho, com relativo suporte da gestão. Nos CRAS e CREAS este percentual diminui para 23,5%, indicando uma maior percepção de carência de condições de trabalho nos trabalhadores da proteção social em relação à atenção psicossocial.

As demais respostas (62% do SUS e 74,7% do SUAS) dividem-se em dois direcionamentos principais sobre a percepção das condições de trabalho. Primeiro, destacam-se as respostas que apontam para o aumento do sentimento de risco, insegurança, medo e ansiedade. Este apontamento se revela de forma significativa quando 72,8% dos/das trabalhadores(as) dos CAPS (SUS) respondentes não receberam nenhum tipo de treinamento ou capacitação para atuação no contexto de pandemia e, se realizaram, foi por procura espontânea ou em local externo ao trabalho. No SUAS, esse número ainda é maior, correspondendo a 84,3% dos participantes.

Destaca-se ainda os apontamentos sobre a falta de recursos materiais e humanos para o exercício do trabalho, articulado a sobrecarga (frente à redução da equipe) e inadequação do espaço físico. Uma das respostas advindas de um profissional do SUS sintetiza a situação expressa pelos demais:

> Condições ruins que se agravaram após a pandemia. Infraestrutura é precária: uma linha telefônica, um computador para uso de toda equipe,sem ventiladores ou ar condicionado, salas de atendimento restritas devido a problemas de infraestrutura da edificação(casa). Além dos problemas de infraestrutura ocorreu uma sobrecarga de trabalho, aumento do estresse e conflitos nas relações interpessoais na equipe e questionamento dos processos de trabalho (PROFISSIONAL DO SUS 1).

Ainda, no âmbito do SUAS, dois profissionais apontam para o agravamento de situações que provocam o crescente adoecimento dos/das trabalhadores(as):

> Em alguns momentos nos sentimos muito inseguros e vários outros sobrecarregados (PROFISSIONAL DO SUAS 1)
> (...) muito medo da exposição (PROFISSIONAL DO SUAS 2)
> Sentimento de negligência por parte do órgão público na preservação da vida dos servidores. Condições precárias, sem normativa de execução de trabalho. Com os demais órgãos (estado) fechados, os serviços de assistência social, em especial o CRAS devido ao CADÚnico se tornou uma das principais portas de acesso (...) (PROFISSIONAL DO SUAS 3)

As dificuldades relacionadas à falta de infraestrutura para o desenvolvimento do trabalho, que culmina na impossibilidade de cumprimento das medidas de proteção exigidas, aparece diretamente articulada à escassez ou demora no fornecimento de EPIs

e materiais de higiene aos/às trabalhadores(as). As respostas indicam que as condições de trabalho já encontravam-se difíceis no período pré-pandemia, entretanto, agravaram-se durante a crise sanitária.

A situação de ausência de recursos e de condições éticas e técnicas para o exercício do trabalho convoca os/as trabalhadores(as) a estarem atentos às violações de seus direitos. Na condição de trabalhadores(as) assalariados(as), os dados indicam que estes(as) servidores(as) encontram-se entre a cobrança da gestão para atingir metas de atendimentos, a falta de condições mínimas para o exercício deste trabalho em segurança e a produção do seu próprio adoecimento.

Diversos estudos evidenciam a relação entre o aumento de situações de adoecimento mental e a Covid-19 em grandes populações (SILVA, OLIVEIRA, 2020; FARO, BAHIANO, NAKANO, REIS, SILVA, VITTI, 2020; LOBO, RIETH, 2021). A relação estabelecida se dá, entre outros fatores, pelo sentimento constante que o contexto impõe de ameaça, insegurança e risco de morte em relação a si e às pessoas próximas, sinalizada pelo número de mortes decorrentes da doença. Ainda, sabe-se, a partir da revisão de estudos nacionais e internacionais recentes (LOBO, RIETH, 2021) que os profissionais da linha de frente estão mais suscetíveis aos impactos psicológicos da pandemia de Covid-19, apresentando maiores sintomas de ansiedade, insônia, humor deprimido, estresse e burnout.

Entretanto, estes impactos são agravados com a situação de vulnerabilidade (no âmbito psicossocial e sanitário) a qual os trabalhadores(as) participantes da pesquisa estão sujeitos, conforme evidenciado pelos dados apresentados. A pandemia articula-se, antes de ser uma causa, a um processo histórico anterior de adoecimento relacionado ao trabalho que, neste período, é agudizado. A reafirmação constante do trabalho enquanto espaço de competitividade, pressão, sobrecarga de demandas, assédio e cobranças por metas que diante de condições objetivas precárias não podem ser cumpridas com qualidade é expressão do binômio flexibilização/precarização (RAICHELIS, 2011), que antes da pandemia já colocava-se em curso.

3. Questões impostas para a atuação profissional nas políticas de saúde e assistência social durante a pandemia de Covid-19 na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS

As modificações impostas pela pandemia de Covid-19 implicam em novos desafios para o trabalho e ao atendimento das demandas da população usuária dos serviços de saúde pública (SUS) e de assistência social (SUAS). Requer a análise dos processos de trabalho instituídos no presente momento, que trouxeram consequências para o cotidiano da vida dos profissionais, usuários e políticas.

Para a política pública de saúde, os impactos se expressam no aumento da demanda de acolhimentos, dado o alto número de adoecimentos simultâneos por Covid-19 somados às demandas já existentes. O SUS, cronicamente subfinanciado, e seus trabalhadores(as), com menos recursos durante a pandemia, sofreram os impactos desse aumento. Na atenção psicossocial, as demandas foram acompanhadas pela suspensão de atividades coletivas (grupos terapêuticos, educativos e oficinas) utilizados como recursos para o cuidado em saúde. A inserção do atendimento online em detrimento das intervenções face a face impõem novas dinâmicas e rotinas de trabalho aos serviços de saúde mental causando, também, altos níveis de ansiedade e estresse aos/às trabalhadores(as) (MAGRINI, HOMERCHER, VIEIRA, 2020).

O trabalho remoto também foi estratégia inserida no âmbito da política de assistência social, com impactos frente ao aumento das demandas e desafios para a continuidade do acompanhamento das famílias atendidas. O surgimento de programas de transferência de renda durante a pandemia para garantia de condições mínimas de sobrevivência dos/das trabalhadores(as) expressa, ainda, uma questão de "vida ou morte" para quem deles depende, sobretudo no Brasil, marcado pela informalidade e precarização do trabalho (BEHRING, BOSCHETTI, 2021).

Percebe-se que as desigualdades sociais que atingem a população que acessa os serviços, em virtude da pandemia, se aguçaram ainda mais. O momento pede por respostas coletivas do Estado, sobretudo frente às dificuldades que se apresentam também ao trabalho, com o revezamento e sobrecarga de profissionais, condições do trabalho remoto ou o desemprego, trabalho desprotegido e precário.

A partir da pesquisa, ressalta-se que a condição de perdas salariais foi apontada por 45,5% dos/das trabalhadores(as) respondentes do SUS e 27,5% do SUAS. Na atenção psicossocial, foram citados como impactos: demissões (9,1%), redução de jornada de

trabalho com redução salarial (9,1%), redução de jornada de trabalho sem redução salarial (4,5%) e atrasos salariais (4,5%). Na assistência social, o impacto das demissões aparece para 9,8% dos respondentes, destacando-se a suspensão de contratos de trabalho (13,7%) e a redução da jornada de trabalho sem redução salarial (15,7%). Para 56,9% dos trabalhadores da proteção social não houve impacto da pandemia nas relações de trabalho. No SUS, esse percentual foi de 40,9%.

Estes trabalhadores, que estão atuando diretamente no enfrentamento das consequências da pandemia de Covid-19, também têm sido afetados com a falta de equipamentos de proteção individual (EPIs), com férias previstas suspensas e sujeitos ao impacto sobre a saúde mental que tende a aumentar significativamente em contextos de emergências de saúde pública (CARVALHO, 2020). Os relatos coletados apontam:

> Perdemos até 31/12/21 o tempo de contagem para fim de quinquênio (PROFISSIONAL DO SUS 2);
> Aposentadorias e exonerações a pedido no município (PROFISSIONAL DO SUS 3);
> Congelamento salarial e de benefícios como triênio e aumento do desconto previdenciário (PROFISSIONAL DO SUS 4);
> Negativa de férias durante a pandemia para saúde, mesmo que o serviço se organizasse para isso (PROFISSIONAL DO SUS 5).

Aliada à já existente falta de condições da estrutura física e de pessoal dos serviços, ocorre uma fragilidade nos processos de trabalho. Um exemplo disso é o acompanhamento de usuários e através do teletrabalho e teleatendimento, que traz modificações para o desenvolvimento do trabalho e na apreensão das demandas trazidas. Tais modificações instauram questões que vão desde uma orientação mais pontual das políticas sociais até questões relacionadas aos preceitos éticos. Traz-se a necessidade de adaptação às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para continuidade do atendimento prestado e a necessidade de criação de estratégias para a garantia de direitos da população que não acessa os meios tecnológicos, dada as condições de extrema vulnerabilidade e precárias condições de vida vivenciadas.

Para Guerra (2016), novas exigências como o teleatendimento e o trabalho remoto têm diferentes interpretações, que podem ser de ordem institucional, política e/ou do programa social ou demandadas pelos usuários. As contradições destas demandas devem ser desveladas considerando o contexto da realidade institucional e dos segmentos sociais, sendo necessário superar a aparência dos fenômenos.

Além do impacto nas relações de trabalho, a pesquisa também demonstra a

percepção dos/das participantes sobre os serviços prestados. Dos trabalhadores(as) do SUS, 77,3% apontaram que a pandemia afetou a qualidade dos serviços e 13,6% que não. Esta resposta é similar aos trabalhadores do SUAS, em que 74,5% respondeu que houve impacto na qualidade e 19,6% que não. As respostas revelam o compromisso destes profissionais em relação ao atendimento, conforme indicam as falas:

> (...) a qualidade dos serviços que podemos ofertar não foi afetada graças à dedicação dos profissionais da saúde. Mas em termos de poder contar com a rede intra e intersetorial sim, caiu a qualidade (PROFISSIONAL DO SUS 6).
> Acredito que tenha dificultado um pouco o acesso por mais que tenhamos nos esforçado para que isso não acontecesse (PROFISSIONAL DO SUAS 4).

Para Matos (2020) a qualidade dos serviços prestados se constrói na realidade, com condições objetivas. Nesse sentido, estratégias podem ser coletivizadas pelos profissionais do SUS e SUAS, auxiliando na qualificação do trabalho desenvolvido na pandemia, entre elas: a continuidade do agir coletivo, mesmo com reuniões de equipe remotas, pois a competência se constrói coletivamente e faz-se fundamental a articulação com outros colegas; e o conhecimento sobre como outras instituições estão operando com rotinas e procedimentos alterados, na perspectiva de socialização com a população usuária, mantendo o compromisso assumido pela garantia dos direitos.

Os dados expostos indicam importantes modificações nas condições de trabalho dos profissionais dessas políticas e nos serviços prestados para a população. A pandemia tem convocado os profissionais de diferentes áreas a problematizar o cotidiano e suas múltiplas contradições que vem assolando a população brasileira.

4. Considerações finais

A pandemia da Covid-19 potencializou as relações de submissão impostas pelo modo de produção capitalista. Com a emergência da crise do capital iniciada nos anos de 1970, as políticas sociais e seus/suas trabalhadores(as) sofrem impactos importantes. O atendimento e a prestação de serviços aos usuários da proteção social básica e especial do SUAS e da atenção psicossocial do SUS tiveram drásticas modificações.

O trabalho remoto, o teletrabalho, a individualização dos processos de trabalho, as trocas do período de férias, bancos de horas, redução de salários, entre outros, colocam de forma mais latente a precarização do trabalho. Tais condições são promotoras de

adoecimento físico e mental, que aparece como um dos desafios para a atuação profissional diante das mudanças na esfera dos processos de trabalho.

A instauração da crise sanitária trouxe impactos severos a vida da população, compondo as diferentes esferas da vida social: na saúde, economia, no âmbito social e nas relações de trabalho. É possível constatar que se intensificou a histórica desigualdade social existente no Brasil e o aprofundamento das vulnerabilidades sociais.

Diante dessa realidade, é preciso não perder de vista aquilo que constitui o trabalho nestes espaços. Tem-se como norte a elaboração de estratégias coletivas de enfrentamento à focalização e à seletividade das políticas sociais, que promovam a resistência diante da ofensiva neoliberal que invade o cotidiano profissional.

Referências

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: Fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 140, p.66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. PORTARIA Nº 336, de 19 de fevereiro de 2002**. Dispõe sobre os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.htm. Acesso em 06 de maio de 2020.

_____. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; **Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

CAMPOS, G.W.S. O pesadelo macabro da Covid-19 no Brasil: entre negacionismos e desvarios. **Trab. educ. saúde**. vol.18 no.3 Rio de Janeiro 2020, Epub, 29-Maio-2020.

CARVALHO, I.C.M. "El La Nave Vá": Fellini, pandemia e a vida nua. In: CASTRO, D.; DAL SENO, D.; POCHMANN, M. (Orgs.). **Capitalismo e a Covid-19: um debate urgente.** São Paulo: ABET, 2020.

DIEESE. **Boletim de Conjuntura 2021**. São Paulo: DIEESE, N.29, junho/julho 2021. Disponível em: https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html. Acesso em: 11 out 2021.

FARO, A. A., BAHIANO, M. C., NAKANO, T., REIS, C. P., SILVA, B. F. S., VITTI, L. COVID-19 e saúde mental: a emergência do cuidado. **Estudos de Psicologia**. 2020

GUERRA, Y.A.D. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

GUERRA, Y.A.D. *et al.* Atribuições, competências, demandas e requisições: o trabalho do assistente social em debate. **Anais.** XV ENPESS, 2016. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/guerra-e-outros-20180413123747429919O.pdf. Acesso em 3 de outubro de 2021.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LOBO, A.C., RIETH, C.E. Saúde mental e Covid-19: uma revisão integrativa da literatura. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, jul-set, 2021.

MAGRINI, J. M., HOMERCHER, B. M., VIEIRA, M. V. O impacto da pandemia de Covid-19 em um serviço de saúde mental de atenção psicossocial infantojuvenil. **Anais**. V SERPINF e III SENPINF, 2020.

MARX, K. **Manuscritos Econômico- Filosóficos**. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1975.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001. Livro I. (18ª ed.).

MATOS, M.C. A pandemia do coronavírus (COVID-19) e o trabalho de assistentes sociais na saúde. **Boletim-cofi: Plantão Coronavírus (cress-es)**, Vitória, Espírito Santo, n. 2, abr. 2020.

MENDES, J. M. R. WUNSCH, D. S. Serviço Social e a saúde do trabalhador: uma dispersa demanda. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107, p.461-481, jul./set. 2011

RAICHELIS, R. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (Orgs.) **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serv. Soc. Soc.** [online]., n.107, pp.420- 437, 2011.

SILVA, H. G. N., SANTOS, L. E. S., & OLIVEIRA, A.K.S. Efeitos da pandemia no novo coronavírus na saúde mental de indivíduos e coletividades. **Journal of Nursing and Health**, 2020.

TECNOLOGIAS REMOTAS EM TEMPO DE PANDEMIA: DISCUTINDO SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE ENSINO.

Ronalth Alves Volpato[1]
Nathalya das Candeias Pastore Cunha[2]
Italla Maria Pinheiro Bezerra[3]

1. Introdução

A Covid-19 é uma doença infectocontagiosa que é causada pelo novo coronavírus. Sua primeira aparição e detecção foi em dezembro de 2019, em Wuhan na China, tendo seu primeiro caso confirmado no Brasil, no final de fevereiro de 2020. Decorrente de sua rápida propagação, a Covid-19 foi considerada como uma emergência de saúde pública mundial (OPAS, 2020).

A pandemia determinou ações preventivas com a intenção de diminuir as taxas de internações, entre elas o isolamento social, que provocou a suspensão das atividades não essenciais, entre elas as aulas teóricas e práticas nas instituições de ensino, prevendo atividades que utilizassem apenas meios tecnológicos específicos (BRASIL, 2020; MEC, 2020).

A pandemia pela Covid-19 se tornou um grande desafio para os sistemas de educação, em todos os pontos de vista. Onde a interrupção das aulas presenciais e a necessidade de dar continuidade às disciplinas, levou a uma adoção de formas alternativas de ensino, com a utilização de ferramentas digitais online. Tendo um processo de readaptação na forma de ensinar pelos professores, a maneira das instituições e funcionários lidarem frente as novas metodologias, e também os alunos em uma nova maneira de aprendizagem (DANIEL, 2020).

Desafios foram colocados sobre a educação por meio de novas portarias que deram abertura, a fim de que os cursos, sejam eles de nível básico, técnico e superior,

[1] Enfermeiro. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/EMESCAM – Vitória, Espírito Santo / Brasil. Email: ronalth.volpato@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5924-2333
[2] Acadêmica de Enfermagem – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/EMESCAM – Vitória, Espírito Santo / Brasil. Email: nathalya.candeias.pastore@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2046-4094
[3] Docente na Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/EMESCAM.Vitória, Espírito Santo / Brasil. Laboratório de Escrita Científica da EMESCAM. Email: italla.bezerra@emescam.br ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8604-587X

usufruíssem de tecnologias remotas, que nunca tinham sido aplicadas como uma metodologia de ensino. Dessa forma, os gestores das instituições precisaram reelaborar as novas metodologias de ensino e aprendizagem, onde surgiu uma premência de novas inclusões, onde o corpo docente e discente precisariam enfrentar o uso de novas tecnologias (BEZERRA, 2020).

A educação a distância (EAD) tem sido uma estratégia capaz de auxiliar na aprendizagem contínua, devendo priorizar a coletividade, cooperação e interação, sendo eles marcadores do processo de ensino e aprendizagem. O professor, em um ambiente virtual passa a ser um mediador da aprendizagem e não mais um detentor do saber, estabelecendo relações cooperativas e que possam favorecer na adoção de estratégias pela busca do conhecimento, diante do processo formativo (PAULON; CARNEIRO, 2009).

Novos paradigmas estão surgindo para o ensino aprendizagem, modificando a forma de como se constrói um conhecimento, da mesma maneira que a metodologia do ensino, além do papel do professor frente a sua relação com os alunos. Nesse cenário, quando abordamos a formação em saúde no campo da saúde, as utilizações de novas metodologias de ensino estão possibilitando o entendimento de diversos cenários, por meio de tecnologias que exibem vivências na educação que foram produzidas por meio de espaços virtuais (KENSKI, 2008; CYRINO et al., 2015).

Sendo assim, na área da enfermagem, por exemplo, já fica evidenciado a utilização de vários tipos de tecnologias que são agregadas às metodologias de ensino já existentes, que são aplicadas pelos professores em diversos momentos, seja por meio de equipamentos de softwares que são utilizados em laboratórios, seja por mecanismos de ensino diferenciadas, contudo, sendo apenas uma ferramenta complementar no ensino, e não como único método a ser utilizado (PISSAIA et al., 2017).

Desse modo, notou-se a necessidade e a importância de compreender o impacto da pandemia da Covid-19 na educação e o uso das metodologias ativas nesse meio de ensino.

Metodologias ativas são denominadas ferramentas que são utilizadas em sala de aula, possuindo o propósito de imputar no aluno, que elas estão ligadas à sua aprendizagem. Nesse cenário, o docente os estimula a pensar e assim se torna um facilitador, demonstrando aos discentes como serem críticos, os ensinando a solucionarem problemas e também a refletirem (FERREIRA, 2021).

> "(...) Às metodologias ativas com potencial de levar os alunos a aprendizagens

> por meio da experiência impulsora do desenvolvimento da autonomia, da aprendizagem e do protagonismo". (BACICH & MORAN, 2018, p.4)

É extremamente importante refletir que nesta metodologia os alunos produzem seu próprio conhecimento. Entretanto, o professor deve estimular e desafiar seu aluno, levando ele a pensar. Ademais, a metodologia ativa tem como objetivo, esclarecer para todos os envolvidos, as propostas metodológicas apresentadas, como: estudo de caso, problematização da realidade, mapas conceituais e tecnologias (FERREIRA, 2021).

Sendo assim, o professor, seguindo uma certa imposição do processo sanitário, relacionado ao COVID19, teve que fazer uso da estratégia das metodologias ativas, como ferramenta de mesmo à distância, ser capaz de estimular os seus alunos a se tornarem seres pensantes e desenvolvedores de conhecimento crítico em seu processo de formação acadêmica. É notória que tal estratégia, por ser tornar possível o desenvolvimento do aluno na modalidade EAD e híbrida, tornou-se uma alternativa acertiva no processo educacional em tempos de pandemia e isolamento social.

Este estudo trata-se de uma revisão integrativa elaborada a partir das seguintes etapas: definição da hipótese e objetivos da revisão; estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão de artigos (seleção da amostra); definição das informações a serem extraídas dos artigos selecionados; avaliação dos resultados; discussão e apresentação dos resultados e conclusão.

Para nortear a revisão, formulou-se o seguinte questionamento: Como foi o impacto da pandemia na educação e o uso das metodologias ativas? Ademais, para seleção dos artigos foi realizada uma busca na base de dados do Portal Regional da BVS. Para a busca utilizou-se os descritores baseados no Decs, e assim foi montada a estratégia de busca: Covid-19 AND Educação AND Metodologia.

2. Desenvolvimento

Os critérios de inclusão utilizados para a seguinte revisão foram: Artigos completos, disponíveis no idioma português, publicados de 2020 a 2021. Tendo como assuntos principais: Covid-19; Educação à distância; e Ensino. Foram encontrados 2206 artigos no portal abordando a temática, no entanto, após, a aplicação dos filtros anteriormente supracitados, restaram 13 artigos, após a leitura de títulos e resumos, foram selecionados um total de 6 artigos, para compor a revisão.

2.1 Resultados

A distribuição dos manuscritos é descrita em tabela, conforme ilustrado abaixo na tabela 1, a síntese dos resultados, abordando as evidências percebidas a partir dos artigos estudados.

Tabela 1: Síntese dos artigos utilizados.

(SILVA *et al.*, 2021)	Nos fornece uma reflexão sobre as medidas de controle da pandemia da COVID-19, além da adoção por formas alternativas de ensino (como as online) devido a suspensão das aulas presenciais. Ademais destaca as inúmeras dificuldades de adaptação e na qualidade de ensino frente as aulas online, por acesso desigual e despreparo dos docentes.
(SPAGNOL *et al.*, 2021)	Apresenta análises que revelam inúmeros desafios sobre o difícil acesso às tecnologias no processo de ensino e trabalho, além de mostrar as inseguranças e medos vividos pelas autoras, frente a problemática, compartilhando os sentimentos e angústias, mas com foco nas mudanças necessárias nos processos de trabalho.
(RIEGEL *et al.*, 2021)	O momento atual de pandemia, nos ensina sobre a necessidade de mudanças nos modos de realizar atenção, gestão e pesquisa, além de sinalizar ao campo de educação em saúde a necessidade de adaptação em processos de ensino e aprendizagem frente as condições de vida dos estudantes.
(FALCÃO; FONSECA; DANTI, 2020)	Sabemos que em tempos de calamidade como essa o ensino online pode ser uma boa maneira para manter uma educação adequada em tempos de distanciamento social, entretanto exige um esforço redobrado dos docentes, necessitando de um tempo de preparação a mais do que o normal.
(PRATA *et al.*, 2020)	Apesar do estreitamento nas relações entre docentes e educandos devido a COVID-19, é importante ressaltar as inúmeras possibilidades de realizar atividades educativas a distância, com embasamento em metodologias que contrariam a lógica conteudista que observamos na educação a distância.
(SCORSOLINI-COMIN *et al.*, 2020)	Não impedindo as metodologias próprias da educação a distância, é importante visar em um primeiro momento, a continuidade dos processos de formação da enfermagem, onde o ensino-aprendizagem para o cuidado em saúde demanda proximidade e contanto com o próximo.

Fonte: Pesquisa direta.

2.2 Discussão

Com as mudanças no cotidiano frente a instalação da pandemia de Covid-19, muitas instituições precisaram suspender as aulas teóricas e práticas presenciais para a segurança de todos. Mediante a esta situação, foi-se necessário a construção de novas metodologias de ensino, como propostas alternativas, entre elas, o ensino remoto. Sendo uma adaptação de um ensino a distância, entretanto com ferramentas mais rígidas (FALCÃO; FONSECA; DANTI, 2020).

Os docentes que vivenciaram esse processo de readaptação de um ensino presencial para um virtual, devido o isolamento da Covid-19, passaram por desafios frente as ferramentas online por demandar conhecimento tecnológico do docente, domínio do estudante, além da aquisição de recursos materiais tecnológicos que nem todos possuem acesso, o que dificulta o relacionamento interpessoal, relatado por muitos indivíduos em alguns estudos. Porém, apesar das dificuldades apresentadas, esse método de ensino também tem suas vantagens, como favorecer alunos e profissionais que moram longe de seus locais de trabalho e aprendizagem, proporcionando facilidade de acesso aos conteúdos administrados (SILVA *et al.*, 2021).

Tornou-se necessário um planejamento dos cursos, onde foi iniciado uma identificação de todas as demandas, dando prioridades para as emergenciais diretamente ligadas as aprendizagens específicas sobre a pandemia. Apesar da grande necessidade da virtualização dos cursos frente ao isolamento social, foi preciso elaborar um processo de ensino e aprendizagem que fosse aberto, espontâneo, com acesso livre e contínuo à informação, para assim ser possível construir interações virtuais positivas com reflexões coletivas sobre os fatos abordados (PRATA et al., 2020).

Com o passar do tempo de pandemia e início das vacinações, as estratégias de ensino-aprendizagem de forma online, começaram a ser empregadas em cursos presenciais na modalidade híbrida, de modo articulado ao ensino que é realizado face a face, para facilitar os treinamentos em serviço e à efetivação de atividades que necessitam de contato e proximidade. Essa volta ao presencial, de maneira gradativa é importante em determinados cursos (principalmente os de saúde), visto que demandam de contato e prática, pois se feitos totalmente a distância não haveria garantias de que as aprendizagens que demandam presença e proximidade seriam de fato operacionalizadas (SCORSOLINI-COMIN *et al.*, 2020).

Frente ao supracitado, é notoriamente importante em tempos de calamidade, o incentivo de pensamento crítico dos docentes para os educandos, visto que no futuro eles enfrentarão novos desafios impostos pelo mundo, no que se refere à atenção integral à saúde, englobando momentos de imprecisão e adversidades, como está sendo o caso da pandemia por Coronavírus. Espera-se dos professores, consciência, paciência e reflexão sobre os compromissos estabelecidos de aprender e ensinar em momentos difíceis, além do envolvimento ativos dos estudantes frente as atividades propostas (RIEGEL *et al.*, 2021).

Nesse contexto, entende-se a importância de se ampliar a discussão sobre a reorientação de estratégias de ensino, considerando que em tempo de pandemia houve a validação de tecnologias remotas e que quando utilizadas de forma completar ao ensino tradicional, pode propiciar ao docente novas formas de ensinar e para o discente, novas formas de aprender.

Ademais, políticas públicas que propiciem o acesso dessas ferramentas pelos discentes e docentes passam a ser de suma importância para que caminhe para utilização cada vez mais de tecnologias de informação e comunicação no contexto escolar.

3. Conclusão

Conclui-se então que, foram utilizadas metodologias de ensino remoto, no processo ensino aprendizagem, devido ao isolamento social que foi motivado pela pandemia do Covid-19. Além de que, é notória a percepção do uso de práticas inovadoras pelos docentes, e novos meios de organização por meio das instituições, preservando um ensino que possibilite ao estudante a reflexão, crítica, diálogo e interação, promovendo então, um fortalecimento das relações interpessoais, vínculo e acolhimento, após essa nova metodologia empregada.

Referências

BEZERRA, IMP. **State of the art of nursing education and the challenges to use remote technologies in the time of corona virus pandemic**. [*S. l.*]: Journal of Human Growth and Development, 2020. 7 p. DOI http://doi.org/10.7322/jhgd.v30.10087. Disponível em:https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/jhgd/article/view/10087/6379. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020: Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.** 1. ed. [*S. l.*]: Diário Oficial da União, 2020. 158 p. v. 27. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2020&jornal=515&pagina=1. Acesso em: 13 out. 2021.

CYRINO, EG *et al*. **Há pesquisa sobre ensino na saúde no Brasil?**. 3. ed. [*S. l.*]: ABCS Health Sci, 2015. 46-155 p. v. 40. DOI DOI: https://doi.org/10.7322/abcshs.v40i3.787.

DANIEL, SJ. **Education and teh Covid-19 pandemic**. 49. ed. [*S. l.*]: Springer Link, 2020. 91-96 p. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s11125-020-09464-3. Acesso em: 13 out. 2021.

FALCÃO, MC; FONSECA, CDPP; DANTI, GV. **Teaching in medical residency in times of Covid-19**. São Paulo: Revista Paulista de Pediatria, 2020. DOI https://doi.org/10.1590/1984-0462/2020/38/2020334. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rpp/a/kT3h7gJLFkFmMHtymyBscNP/?lang=en&format=html. Acesso em: 24 set. 2021.

FERREIRA, TM. **As metodologias ativas na comunicação com aluno surdo: avaliação de uma experiência de investigação-ação**. 1. ed. [*S. l.*]: Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales, 2021. v. 17. DOI https://doi.org/10.18004/riics.2021.junio.24. Disponível em: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2226-40002021000100024&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2021.

KENSKI, VM. **Tecnologias e ensino presencial e a distância**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2008. 78 p.

MEC, Ministério da Educação. **Portaria n. 343 de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19**. [*S. l.*]: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376. Acesso em: 13 out. 2021.

OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. **Folha informativa - novo coronavírus (COVID-19)**. Brasília, DF: [*s. n.*], 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 13 out. 2021.

PAULON, SM; CARNEIRO, MLF. **A educação a distância como dispositivo de fomento às redes de cuidado em saúde**. 1. ed. [*S. l.*]: Interface: comunicação, saúde e educação, 2009. 57-749 p. v. 13. DOI https://doi.org/10.1590/S1414-32832009000500026. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/sts8ZzkQ4Xzk6XcM4nhsyvF/?lang=pt. Acesso em: 13 out. 2021.

PISSAIA, LF *et al*. **Tecnologia educacional no processo de formação de enfermeiros**. 3. ed. [*S. l.*]: CINERGES, 2017. 9-185 p. v. 18. DOI http://dx.doi.org/10.17058/cinergis.v18i3.8865.

PRATA, JA *et al*. **Pedagogical mediations for non-formal nursing teaching during the Covid-19 pandemic**. Brasil: Revista brasileira de Enfermagem, 2020. DOI https://doi.org/10.1590/0034-7167-2020-0499. Disponível em: https://www.scielo.br/j/reben/a/W3GWPT6gXZQR67L6V8x6Q5G/?lang=en. Acesso em: 24 set. 2021.

RIEGEL, F *et al*. **Desenvolvendo o pensamento crítico no ensino de Enfermagem: um desafio em tempos de pandemia de Covid-19**. Escola Anna Nery: Revista de Enfermagem, 2021. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/hansen/resource/pt/biblio-1151297?src=similardocs. Acesso em: 24 set. 2021.

SCORSOLINI-COMIN, F *et al*. **Educação a distância na formação em enfermagem: reflexões sobre a pandemia da covid-19**. Brasil: Revista Baiana de Enfermagem, 2020. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/controlecancer/resource/pt/biblio-1137083?src=similardocs. Acesso em: 24 set. 2021.

SILVA, CM *et al*. **Covid-19 pandemic, emergency remote teaching and Nursing Now: challenges for nursing education**. Brasil: Revista Gaúcha de Enfermagem, 2021. DOI https://doi.org/10.1590/1983-1447.2021.20200248. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rgenf/a/yHrLzPVB7ZwpDN3QH3FnQkG/?lang=en&format=html. Acesso em: 24 set. 2021.

SPAGNOL, CA *et al*. **Diálogos da enfermagem durante a pandemia: reflexões, desafios e perspectivas para a integração ensino-serviço**. Escola Anna Nery: Revista de Enfermagem, 2021. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1223188. Acesso em: 24 set. 2021.

LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN URUGUAY EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y LA MEDIACIÓN DE LAS TICs

Laura Vecinday[1]
Ma Soledad Camejo[2]
Yoana Carballo[3]

Introducción

El contexto resultante de la pandemia por Covid 19 ha sido propicio para intensificar la mediación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en múltiples dimensiones de la vida social. En estas notas observamos el desempeño de estas tecnologías considerando su contribución a la automatización de tareas inherentes a la administración pública y la gestión de servicios y prestaciones socioasistenciales. Las medidas de distanciamiento físico y social obligaron a instrumentar dispositivos que tuvieran en cuenta estas restricciones. En el caso uruguayo, se comprobó la celeridad y la utilidad de los acervos de información del Estado para responder rápidamente ante estas limitaciones. Esta respuesta implicó que aquellas prácticas de "cercanía y proximidad"[4], que en buena parte del repertorio de programas de asistencia, venían cobrando cierto énfasis en las acciones desarrolladas en los últimos años, se combinaran con progresivas *prácticas de asistencia automatizadas y de elegibilidad remota*. Esta combinación de prácticas de proximidad y componentes automatizados y remotos aparece inscripta en un continuo proceso de "modernización" del Estado, a través del cual se intensifica el uso de tecnologías digitales en la gestión de la política socioasistencial. El contexto pandémico, entonces, ofreció una oportunidad para acelerar estos procesos en el marco de las restricciones a la "cercanía" luego de declarada la emergencia sanitaria. La continuidad de experiencias puestas en movimiento

[1] Doctora en Ciencias Sociales, docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. lauravecinday@gmail.com

[2] Doctoranda. Licenciada en Trabajo Social, Universidad de la República, Uruguay. solecamejo@gmail.com

[3] Doctoranda por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, especialización en Trabajo Social, del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay; docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. yoana.carballo@cienciassociales.edu.uy

[4] Nos referimos a una nueva generación de programas focalizados surgidos en Uruguay en la última década, cuya impronta específica es el destaque del trabajo de cercanía como componente esencial y metodología de intervención. (CHAVEZ et al, 2016)

en la emergencia sanitaria, abre un campo de interrogantes sobre sus efectos en las prácticas profesionales y el trabajo a distancia o remoto que los colegas debieron y deberán desarrollar pues nada permite suponer la interrupción de estos procesos.

Este ensayo reflexiona en esa dirección, se centra en explorar cómo estas nuevas tecnologías penetran los espacios ocupacionales alterando las condiciones de desarrollo de las prácticas profesionales. ¿Cómo dialogan y se tensionan estos tipos de prácticas?, ¿qué racionalidad y principios constituyen sus fuentes de inspiración?, ¿qué ocupaciones construyen?, son preguntas que surgen de un conjunto de observaciones sobre la mediación de las TICs en la gestión de los servicios sociales. Dados los límites de esta presentación, nos proponemos compartir algunas de estas observaciones y esbozar posibles interpretaciones que nos ayuden a comprender cómo la mediación de estas tecnologías contribuyen a alterar la gestión de la política socioasistencial, que es el foco de estas notas.

Las prestaciones sociales en el contexto de la emergencia sociosanitaria

En contexto de pandemia, el gobierno uruguayo [5] recurrió al repertorio de prestaciones sociales dirigidas a la pobreza que ya estaba presente, y que por su formato permitía atender las disposiciones sanitarias de distanciamiento físico y social, así como también los requerimientos de control típicos de este tipo de prestaciones. En esa dirección, el formato de las transferencias de renta mostró su versatilidad para adaptarse al momento coyuntural definido por la pandemia, al tiempo que en su transcurso se intensificó la automatización de tareas y procesos de elegibilidad y el control remoto, "a distancia" de los destinatarios y prestaciones, que marca nuevos énfasis en la tecnificación del campo social y la gestión de los problemas asociados a la pobreza.

Como las tecnologías son artefactos políticos (WINNER, 1985), los incentivos para su desarrollo se desprenden de los requerimientos de las dinámicas de la acumulación y regulación capitalistas. Así comprendidos, estos artefactos son una precondición para incrementar la productividad del trabajo y su eficiencia económica como objetivos políticos. En palabras de Eubanks (2021), estos artefactos son "sistemas humanos que

[5] Recordemos que desde marzo de 2019 el gobierno de Uruguay está en manos de una coalición de partidos ubicados en la centro derecha del espectro político luego de tres gobiernos consecutivos del Frente Amplio, otra coalición que agrupa a la centro izquierda uruguaya.

reflejan nuestro sistema de valores y nuestras decisiones políticas, independientemente de si admitimos que las tomamos o no"[6].

Brevemente las medidas adoptadas en el campo socioasistencial fueron: i- extensión temporal del monto de programas de transferencia monetarias ya existentes, como es el caso de las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) que datan desde el 2008, y la tarjeta alimentaria denominada Tarjeta Uruguay Social (TUS), y en esa dirección se creó otro mecanismo de transferencia -cupón/canasta tuapp– que comprendía una Canasta de Emergencia Alimentaria (cupón para compras de alimentos que asistía con una partida de -1.200 pesos- 28 dólares aproximadamente, dirigido a desempleados, trabajadores informales, que no eran titulares de otras prestaciones como TUS o AFAM-PE; o se encontraban cubiertos por cualquier otra prestación del Estado (URUGUAY, 2020)

Esta última transferencia, por su parte, creada enteramente en el contexto de la crisis sanitaria, se constituyó en un caso paradigmático de la mediación de las tecnologías digitales a lo largo de la distintas fases del ciclo de esta prestación: la solicitud está mediada por una plataforma web, la resolución del Estado (si corresponde adjudicar la prestación o no) se informa mediante un mensaje de texto al celular y el dinero se deposita en una billetera electrónica a la que se accede mediante una app del celular. Esto, que en tiempos de distanciamiento social se ha visto como una oportunidad de mantener y expandir las acciones de asistencia social, también nos muestra la capacidad de transformación de la política y del trabajo socioasistencial a través de la incorporación de mecanismos de automatización de las decisiones, basados en el uso de las TICs. No olvidemos que el uso de las TICs en la gestión de las políticas y los servicios públicos es anterior a la irrupción de la pandemia, hecho éste que contribuyó a expandir e intensificar su uso, sin registrar mayores problemas de legitimidad ni política, ni social. Las TICs ya aparecían articuladas a los principios y objetivos políticos de la reforma (o contrarreforma) gerencial del Estado pues los valores rectores de esos cambios y del uso de estas tecnologías "son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los ochenta y noventa (New Public Management)" (SUBIRATS, 2012, p. 4)

[6] Extraído de https://www.elsaltodiario.com/tecnopolitica/entrevista-virginia-eubanks-estamos-recreando-nuevas-versiones-antiguas-maneras-pensar-pobreza-revistiendolas-patina-tecnologica

Las decisiones mediadas por algoritmos merecen destaque aun cuando no son una originalidad de este período. Los programas han incorporado criterios de selección procesados por herramientas informáticas que se encargan de sentenciar si corresponde o no que los solicitantes accedan a los recursos disponibles.[7] Objetividad, imparcialidad y neutralidad son rasgos que se le han atribuido a estos procedimientos, dejando a un lado las controversias sobre la persistencia de sesgos clasistas, racistas, de género, etc. en las decisiones mediadas por algoritmos. Pero como las tecnologías son productos social e históricamente situados, nos preguntamos sobre la validez de las interpretaciones fetichizantes que desconocen que el resultado de una operación algorítmica es antes que nada el resultado de una práctica social concreta desarrollada por agentes humanos. En otras palabras, los sesgos algorítmicos no son más que el reflejo de las posiciones sociales y tomas de posición (en términos de Bourdieu) constitutivas de las prácticas de agentes sociales concretos que los idearon y por lo tanto estas operaciones, en tanto productos humanos, no logran conjurar la incidencia de amenazas tales como las preferencias individuales, los prejuicios, los intereses diferenciales, la arbitrariedad y discrecionalidad pues reaparecen en los debates centrados, ya no en las deficiencias de los agentes humanos que no logran ser objetivos e imparciales, sino en el reconocimiento de los sesgos de la mediación tecnológica.

La elegibilidad remota de los destinatarios de la política socioasistencial se suma a la ya conocida automatización de las decisiones basadas en algoritmos. Con la mediación de las TICs se transforman no solo las condiciones de realización de la tarea de elegibilidad en sí misma sino también la propia naturaleza de esta actividad pudiendo, por ejemplo, prescindir del vínculo cara a cara para determinar la inclusión/exclusión en el acceso a prestaciones y servicios sociales. Profesiones como el Trabajo Social, a la cual históricamente se le atribuyó un papel en la discriminación de las poblaciones derechohabientes, observan cómo algunas de sus facultades son reapropiadas por mecanismos automatizados a partir de la "captura" del conocimiento generado por los profesionales en el desarrollo de saberes teóricos y prácticos construidos para satisfacer esta demanda socioinstitucional.

Probable y paradójicamente, el reconocimiento de los sesgos algorítmicos dé lugar a un refuerzo del "solucionismo tecnológico" (MOROZOV, 2015) buscando en la

[7] El Índice de Carencias Críticas (ICC) es un algoritmo creado en 2005 para seleccionar a los destinatarios de las transferencias monetarias no contributivas.

innovación tecnológica la respuesta a problemas que también son producidos/reproducidos por la puesta en marcha de estos artefactos. Por ejemplo, cuando se intentan superar los sesgos mejorando las bases de datos bajo el supuesto de que la no representatividad del conjunto de la población es la que origina el sesgo.

Estos procesos de automatización alteran los espacios ocupacionales de nuestra profesión y la naturaleza de buena parte de sus prácticas cuando se modifican las atribuciones de los profesionales redefiniendo los márgenes de su autonomía, siempre relativa. De forma creciente, estas tecnologías han favorecido el encuadre de las tareas profesionales en el marco de procesos estandarizados donde la información a relevar está preestablecida, se restringe a espacios precodificados en planillas y formularios digitales que dejan poco márgen para el registro profesional "espontáneo".

Automatización, asistencia remota, proximidad y práctica profesional

Si atendemos el proceso general de automatización de las acciones lo primero que se hace visible es que en buena medida supone la limitación, cuando no la pérdida, de espacios para las prácticas profesionales "cara a cara" como las "visitas" -entrevistas domiciliarias- o el trabajo en el hogar o contexto territorial próximo. Espacios que a su vez ya venían siendo metamorfoseados en el proceso de incorporación tecnológica que transitan las políticas estatales. Sobre ello Huws (2014) menciona que en "el caso de servicios personales complejos (como docencia, enfermería o trabajo social) que impliquen gran cuerpo de conocimiento contextual y tácito, las habilidades de comunicación y "trabajo emocional", los procesos de estandarización que sustentan la mercantilización no son fáciles de lograr, implican muchos pasos durante el curso de los cuales el conocimiento tácito se codifica progresivamente" (HUWS, 2014, p.72). La historia nos muestra que los trabajadores advirtieron de forma temprana el interés de sus empleadores -públicos y privados- en los saberes y habilidades aplicados en sus tareas productivas[8]. Ese conocimiento es esencial para estandarizar, automatizar y controlar

[8] Las primeras voces de los Clásicos de la Administración Pública, Mary Parker aborda la preocupación por la supervisión del trabajo obrero. Se pregunta cómo vigilar al obrero sin que este se resienta. Observó cómo los trabajadores abandonaban su tarea cuando advertían que estaban siendo observados: "En un caso ocurrido en Escocia, relacionado con la Ley del Salario Mínimo, se llamó a atestiguar a un capataz para que dijera si determinado obrero cumplía debidamente con su trabajo o no. El interrogatorio fue el siguiente:
Magistrado: Pero,¿no es su obligación, de acuerdo con la Ley De Minas,visitar dos veces al día cada lugar de trabajo?
Capataz: Sí.

procesos productivos. En este sentido, es necesario colocar que la respuesta ensayada en el contexto de emergencia se presenta como un nuevo desdoblamiento de los procesos de tecnificación. "En este último año nos sentimos como trabajadoras sociales de call center", afirmó una colega en un diálogo coloquial respecto al ejercicio profesional mediado por las TICs en época de pandemia.

Este nuevo escenario, generó la posibilidad de acelerar la incorporación de mecanismos automatizados que parecerían afirmarse como permanentes, y ello tiene efectos directos, como dijimos, en la función atribuida a las prácticas profesionales como en la constitución de sus identidades, porque en definitiva buena parte del conocimiento que permite la construcción de mecanismos automatizados para gestionar las prestaciones sociales ha sido producido por los profesionales, es decir, la vigilancia de la cual sus prácticas ha sido objeto también, posibilita que los cuadros estatales u expertos (éstos últimos no siempre vinculados directamente a la administración pública) se hagan de un acervo de conocimiento cuya síntesis alimenta el continuo proceso de tecnificación y automatización, y en el cual la inteligencia artificial, que hasta hace unas décadas era una ficción, aparece en el horizonte de la reforma estatal como buque insignia de la modernización de la administración pública. Sobre ello Huws (2014) señala,

> Antes de que una tarea pueda automatizarse, es necesario aprovechar los conocimientos y la experiencia de alguien que sepa exactamente cómo hacerlo: automatizar cada paso del proceso y averiguar cómo se puede estandarizar y cómo la máquina se puede programar para repetir estos pasos. Una vez expropiados, se puede prescindir de la experiencia —o "oficio" - de estos trabajadores, y más barata, menos calificada los trabajadores pueden ser sustituidos para operar las nuevas máquinas. (p.15)

Si entendemos tal y como plantea Freidson (1996, p.142), que el trabajo de las profesiones se distingue, del trabajo de otros oficios, por ser una "especialização criteriosa teóricamente fundamentada", de lo planteado hasta aquí, afirmamos que la progresiva automatización de la asistencia tiene efectos en dos campos que contribuyen directamente a la desprofesionalización de las prácticas asistenciales -fundadas en prácticas

---

Magistrado: ¿No lo hace usted?
Capataz: Sí.
Magistrado: Entonces,¿por qué no lo vio usted trabajar nunca?
Capataz: Siempre dejan de trabajar cuando ven que se acerca un capataz,
se sientan y esperan hasta que se haya ido. Hasta sacan su pipa, si no están
en una mina con gas. No dejan que nadie los observe" (PARKER, 1978, p. 153)

profesionales-, y por tanto, también de la respuesta estatal, a saber: i- la afirmación de figuras como el "operador social" que prescinde de inscripción disciplinar específica y por ende, reduce los nudos problemáticos asociados a la autonomía y competencia disciplinares; y ii- la metamorfosis en las identidades profesionales hacia una figura relativamente homogénea e instrumental - el "operador social"- favorece la posibilidad que agentes privados ofrezcan el servicio sin necesidad de mediación o negociación con las regulaciones propias de cuerpos profesionales[9], lo que además cambia la propiedad del servicio, de servicio social a producto, y con ello también, de usuario de servicios sociales a cliente. De esta manera, hay una tendencia que estimula e invita a que agentes externos -privados- asuman el servicio como política de negocio competitiva (HUWS, 2014).

A modo de paralelismo, así como la forma de operar de manera remota y automatizada invisibiliza las heterogeneidades de la población asistida y la sitúa bajo categorías administrativas genéricas que otorgan el estatuto de *beneficiario o cliente,* lo mismo puede señalarse para las profesiones asistenciales, cuyas identidades comienzan a quedar invisibilizadas o solapadas por la figura del "operador social", ya que la emergencia de estos agentes (profesionales o técnicos/expertos) responde como señala Freidson (1996), entre otras condiciones, al tipo de Estado y el contenido de sus políticas. Esta figura -del operador social- "imprecisa y, aunque parezca contradictorio, esta imprecisión es programada (...) queda divorciada de las especificidades y los perfiles profesionales y se aproxima a la imagen del trabajador polivalente de la fábrica" (VECINDAY, 2020, p.166). Esa figura flexible y dúctil es dibujada a partir de las necesidades propias de la tecnificación del campo social, por tanto su función política encuentra, naturalmente, explicación en estos procesos.

En este sentido, es necesario señalar que dentro de los procesos de automatización de las acciones, la puesta en movimiento en las acciones remotas más que la contracara de algunos programas de cercanía y proximidad que se han venido desarrollando en la última década, donde irrumpe el operador social como nueva figura de agente de acción, se presenta como una modalidad complementaria. Más que procedimientos opuestos, la acción remota cuyo uso ha sido prodigioso en el contexto actual parecería ser la nueva expresión de un proceso que al igual que las prácticas de proximidad recientemente

[9] En el marco del actual gobierno -liberal/conservador- se ha avanzado en esta dirección, grupos empresariales que gestionan empresas -cadenas de supermercados- han realizado convenios con el Ministerio de Desarrollo Social en áreas, por ejemplo, referida a la capacitación en competencias laborales.

ensayadas, se despliega mediante la tecnificación en la gestión de la política socio-asistencial. En ambas modalidades se extraen las posibilidades abiertas por el cúmulo de informaciones personales que pueden ser procesadas y movilizadas para intervenir sobre ciertas subpoblaciones clasificadas diferencialmente. No hay una lógica opuesta sino complementaria. Ambos tipos de acción participan del mismo universo lógico, vinculado a la alocación de datos estadísticos y el cálculo de probabilidades.

En ambas modalidades se puede ejercer control haciendo uso de las utilidades de los sistemas de información digital. En la acción remota se opera a la distancia, de apariencia despersonalizada, sin embargo se despliegan acciones bajo conocimiento actualizado y se puede ejercer un control que prescinde de la mediación de agentes humanos directos ya que como se ha visto, la automatización de las acciones puede prescindir de un agente estatal concreto.

La figura del operador de cercanía por su parte, también ha surgido al amparo de las posibilidades de conocimiento minucioso con el que se recrean los sistemas de información. Esta nueva figura ha sido propuesta bajo las posibilidades del conocimiento y control de aquellos aspectos con contraparte numérica, pasibles de cálculo y medición. En este marco la intervención está también encorsetada en el tributo a este registro previo dentro del cual deben ejecutarse los movimientos bajo vigilancia numérica.

Por su parte, la trama subyacente concomitante y los marcos estructuralmente configurativos de la situación vital en la que se interviene tienden a estar excluidos de la mira superespecializada desde la cual se proyectan las acciones. Según lo analizado por Chavez et al (2016), en el universo de las intervenciones de cercanía desarrolladas mediante acciones "quirúrgicas", los aspectos que no han sido codificados como datos científicos se mantienen como componentes inciertos que gravitan sin ser vistos. Estos inciertos, que componen un entramado indisoluble desbordan con frecuencia a los operadores sociales pero quedan por fuera del espacio previsto en la ejecución del programa.

Para recapitular las incidencias de los procesos descritos, podemos señalar que el progresivo avance de la tecnificación del campo social no supone la desaparición del trabajo profesional, pero como dijimos, si una metamorfosis en su identidad y su autonomía:

> Pero la necesidad de habilidades no se detiene ahí. El conocimiento, el ingenio y la creatividad humanos también son absolutamente esencial para inventar y diseñar nuevos productos y procesos, personalizarlos para nuevos propósitos,

> comunicar y proporcionar contenido para una amplia gama de productos y servicios que mantienen las ruedas del capitalismo que giran y cuidan, educan, informan, distraen y entretienen a la población. Algunas de estas funciones están sujetas a procesos mediante los cuales el conocimiento de los trabajadores es expropiado e incorporado a programas informáticos o bases de datos para que las tareas puedan ser realizadas por menos trabajadores o menos calificados. (HUWS, 2014, p.15)

La automatización ha introducido modificaciones profundas en los espacios de intervención profesional. Las condicionantes colocadas en las tareas que se restringen al llenado de formularios o al relevamiento de información, en el que están preestablecidas incluso las categorías de respuestas posibles, repercute sobre la intervención profesional. En las entrañas de la automatización de las acciones, los destinatarios de las políticas se vuelven objetos de clasificación, que deben ceñirse a las preguntas regladas y aguardar la posición clasificatoria que se le devuelve, sin que este procedimiento clasificatorio esté al alcance de su conocimiento. Los profesionales o agentes estatales inscriptos en los procesos estandarizados son solicitados a convertirse en meros nexos, cuya impronta profesional no es necesario movilizar de forma significativa para determinar las posibles acciones a desarrollar. Esta lógica desplaza o margina el saber profesional, configurando nuevas figuras de intervención de las cuales se solicita una racionalidad instrumental alineada a los mandatos institucionales.

Consideraciones finales

Tal como hemos intentado analizar en esta presentación, el proceso de automatización de la gestión social ha implicado y posiblemente implicará profundas reconfiguraciones en las profesiones socioasistenciales. El uso de tecnologías para hacer cumplir las reglas se ha vuelto ubicuo por efecto de su penetración en casi todos los detalles de la vida social, incluso sin advertir su presencia. Lo que deja entrever el escenario de crisis sanitaria y de características inusitadas para el mundo entero es que se han producido cambios que consolidan procesos que trascenderán el momento actual. En este sentido, si bien es posible augurar una tecnificación creciente de los procesos de construcción e implementación de políticas y un futuro que seguramente alberga posibilidades aún desconocidas de usos y aplicaciones de los acervos de información digital, residen allí ciertos desafíos, no solo para las profesiones socio asistenciales sino para la sociedad en su conjunto. Parece estar explícito en el conjunto de las disposiciones que componen la lógica de los procedimientos actuales que se dirigen a minimizar las

valoraciones subjetivas por parte de profesionales intervinientes en la ejecución de las acciones estatales, en el entendido de que la aplicación de mecanismos automatizados de decisión es garantía de cierta objetividad.

Uno de los desafíos que está colocado allí tiene que ver con la consideración necesaria de que no habrá procedimiento tecnológico que pueda eliminar el carácter propiamente político de las acciones estatales. Esto significa que las políticas no son respuestas a problemas objetivos sino interpretaciones transitorias de problemas, en las que se expresan luchas de intereses en conflictos que dan por resultados respuestas también provisorias y pasibles de reinterpretaciones.

Es esta consideración que impide asumir las respuestas estatales como respuestas aproblemáticas o sustancialmente técnicas, sino más bien conflictivas, disputadas y cuestionables. Este carácter también impide pensar que las mejores políticas son las procesadas de forma endógena por cuadros especializados de altas esferas estatales, sino que, en tanto espacios en disputas, son también un botín del juego democrático y las tecnologías desarrolladas para solucionar problemas sociales no están por fuera de las distribuciones desiguales de poder.

Bibliografía

Aquin, Nora. (1996) **La relación sujeto-objeto en trabajo social: una resignificación posible**. En; Encuentro Académico Nacional de FAUATS. La especificidad del trabajo social y la formación profesional. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Freidson, E. (1996) Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, Vol. 11, n.o 31; 141-145. Disponible en: htt://www.nescon.medicina. ufmg.br/biblioteca/registro/referencia/0000001192.

Chavez, J.; Hontou, C.; Piquinela, P.(2016) La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica. **Revista Polis e Psique**, 6(2): 5 – 24 | 5.

Huws, A. (2014). **Labor in the Global Digital Economy. The Cibertariat Comes of Age.** New York: Review Press.

Subirats, J. (2012) Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, núm. 54, octubre, 2012, pp. 5-32

Uruguay (2020) **Solicitud de canasta de Emergencia Alimentaria**. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/solicitud-canasta-emergencia-alimentaria

Vecinday, L (2020). El trabajo precario en la política socio asistencial. En Vecinday, L y Bentura, P. (Coord.) **Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista. Tomo II** (157-184). Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.

Winner, L (1985) **¿Tienen política los artefactos?** Philadelphia: Open University Press.

SAÚDE DO TRABALHADOR E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Élida de Azevedo Pereira [1]
Janice Gusmão Ferreira de Andrade [2]

1. Introdução

A primeira notificação à Organização Mundial da Saúde (OMS) aconteceu em 31 de dezembro de 2019 pela China. Seguido de uma reunião do Comitê de Emergência, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2021, e pandemia em 11 de março de 2020 (OMS, 2020a). Em 3 de Fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência do Covid-19 (BRASIL, 2020a).

A pandemia pela Covid-19 ao ser declarada vem acompanhada de novas e antigas preocupações em saúde. Vulnerabilidades anteriores são agravadas e a transmissão do vírus surpreende a todos em rápida e larga escala. Têm-se desta forma, a necessidade de atualização das normas que envolvem a saúde e segurança do trabalhador diante o enfrentamento de emergências de saúde pública e a legislação sanitária referente ao controle de doenças. É importante que esta matéria seja discuta amplamente no âmbito do Estado já que é sua responsabilidade regular os serviços em saúde e executar a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), garantindo a saúde e a segurança durante a execução de suas atividades (BARROSO *et al.*, 2020).

No Brasil, com a diversidade regional, cultural e desigualdade socioeconômica e a grande variabilidade dos equipamentos de saúde, ampliam-se os desafios que perpassam a efetividade da vigilância na área da Saúde do Trabalhador. A falta de investimentos na saúde pública vem precarizando o Sistema Único de Saúde (SUS), principalmente, após a inclusão do novo regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da aprovação da Emenda Constitucional 95, vêm colocando à prova

[1] Formação: Serviço Social; Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: katiafranca_sjc@hotmail.com;

[2] Formação: Serviço Social; Doutora em Serviço Social; Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: janice.andrade@emescam.br.

a organização e a estrutura do sistema brasileiro de vigilância e assistência (LACAZ *et al.*, 2019 *apud* BARROSO *et al.*, 2020).

Neste contexto de pandemia se desvela os desafios da proposta do sistema capitalista neoliberal. O corte de gastos públicos no enfrentamento as expressões das questões que vem ocorrendo desde a década de 1990 no Brasil, deixou milhares de brasileiros sem condições de se protegerem contra o vírus da Covid-19. Moradia inadequada, desemprego, falta de saneamento, equipamentos de saúde pública e assistência social precarizadas e privadas, etc., não deram conta de atender a demanda de saúde pública provocada pelo vírus.

A proposta neoliberal traz como premissa cortes com gastos públicos, reforçando ainda mais o contexto perverso de redução de recursos para políticas sociais. O consenso criado para sua implantação foi camuflada através do discurso de reformas no âmbito das políticas sociais, resultando na América Latina em desmontes nos aparatos públicos de proteção social e invibializando as possibilidades de minimizar as consequências do ajuste neoliberal (SOARES, 2000).

Segundo Soares (2000), os ajustes neoliberais vêm provocando a mercantilização/ privatização das políticas públicas resultando no sucateamento dos serviços públicos, restrição do acesso e perda da qualidade. Um grande exemplo destes ajustes são os cortes no orçamento da Seguridade Social brasileira - Política de Assistência Social, Sistema Único de Saúde e Previdência Social -, que evidenciam a crescente desigualdade socioeconômica e distancia a desejada equidade e universalidade no acesso aos serviços públicos, sonhada na Carta Constitucional de 1988.

A temática que nos propomos a estudar é “Saúde do trabalhador e organização do trabalho” que tem sido tema de grande relevância nas últimas décadas. É importante que compreendamos a matéria no atual cenário de pandemia e por isso estamos desenvolvendo este estudo em nível de mestrado. Este artigo trata-se de um estudo bibliográfico cuja epistemologia se atém a teoria social crítica marxiana, cujo trabalho assume centralidade na análise.

2. Psicologia organizacional e saúde do trabalhador

O campo da Saúde do Trabalhador no âmbito da Saúde Pública vem tomando forma ao longo dos últimos anos, a partir do processo de democratização do País, bem

como em determinados setores sindicais e acadêmicos conforme apresentados por (MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997).

A Saúde do Trabalhador é evidenciada como área de práticas e conhecimentos que buscam conhecer e intervir nas relações de trabalho e saúde-doença. Pode também ser conceituada enquanto prática teórica interdisciplinar (geração de conhecimento) e prática político-ideológica (superação das relações de poder e conscientização dos trabalhadores), desenvolvidas por diversos atores situados em lugares sociais distintos e informados por uma perspectiva comum (LACAZ *apud* MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997).

"O Trabalho é condição básica e fundamental de toda a vida humana" (ENGELS *apud* ANTUNES, 2004). É a partir do trabalho que o homem vai desenvolver seus sentidos, habilidades e a organizar-se coletivamente. O trabalho é central na vida humana, tamanha a sua importância para o desenvolvimento humano encontramos nos escritos de Engels (*apud* ANTUNES, 2004) que afirma que "até certo ponto, podemos afirmar que o trabalho criou o próprio homem".

As relações sociais constituídas no modo de produção capitalismo apresenta uma perda progressiva do controle do trabalhador sobre o processo produtivo e, consequentemente, sobre seu trabalho. Este acontecimento dá perda de controle recai na subjetividade e, ao mesmo tempo, no coletivo de trabalho, entendendo que a dinâmica do controle tanto é desempenhada sobre o trabalhador quanto este atua a si próprio na realização de suas atividades laborais (MAGNUS; MERLO, 2012).

Os fatores que explicaram a percepção de saúde organizacional são mais inclinados diretamente para o relacionamento do empregado com a organização. É possível traçar um paralelo entre esses achados e as teorizações a respeito de efetividade organizacional, em que variáveis ligadas a aspectos econômicos (lucro e produtividade) apesar de serem utilizadas como seus indicadores, estão sendo suplantadas por outras, como a competência distintiva da organização (curso de ação escolhido para o desenvolvimento de sua missão), capacidade de resolver problemas e unidade organizacional (identificação dos empregados com os objetivos da organização), que são vistas não somente como instrumentos para a efetividade organizacional, mas como variáveis que devem ser perseguidas pelo seu próprio mérito (ZANELLI, 2002).

Assim, considerando a relevância da saúde organizacional na pesquisa e *práxis* em psicologia, e quase inexistência de estudos nessa área, constitui-se também um de nossos

objetivos revisar a literatura afim de investigar e discutir a questão da saúde no âmbito organizacional.

Passaram a ser objeto de análise do trabalho, outros temas além da eficiência e assim, a indústria deixa de ser o contexto privilegiado. A repercussão da crise cíclicas do capitalismo, a origem e expansão das novas tecnologias de informação e comunicação, que revolucionaram as atividades de gestão e de estruturação do trabalho e das organizações, os novos modelos de gestão, promoveu novas formulações teóricas para dar subsídios à prática profissional (GONDIM *et al.*, 2004).

> Trata-se de priorizar o desenvolvimento da pessoa, por meio de mudanças planejadas e participativas, nas quais o homem possa adquirir maior controle de seu ambiente. O crescimento individual que se pretende deve conduzi-lo a aprender sua inserção nas relações com o grupo e as relações do grupo com estrutura organizativa e com a sociedade. A ideia é que toda mudança no homem pode produzir mudanças em seu ambiente e vice-versa. (ZANELLI, 2002, p.35).

Conforme o mesmo autor relaciona, o desempenho no trabalho e produtividade são processos fortemente interligados, sendo constituintes de uma cadeia complexa que abrange desde fatores individuais de motivação, conhecimento e habilidades, até fatores estruturais referentes ao contexto histórico vivido e as mudanças de valores da sociedade.

Nesta abordagem, podemos ver autores discorrer sobre:

> [...] A relação entre o trabalho e a saúde - constatada desde a Antiguidade e exacerbada a partir da Revolução Industrial - nem sempre se constituiu em foco de atenção. Afinal, no trabalho escravo ou no regime servil, inexistia a preocupação em preservar a saúde dos que eram submetidos ao trabalho, interpretado como castigo ou estigma: o "tripalium", instrumento de tortura. O trabalhador, o escravo, o servo eram peças de engrenagens "naturais", pertences da terra, assemelhados a animais e ferramentas, sem história, sem progresso, sem perspectivas, sem esperança terrestre, até que, consumidos seus corpos, pudessem voar livres pelos ares ou pelos céus da metafísica. Com o advento da Revolução Industrial, o trabalhador "livre" para vender sua força de trabalho tornou-se presa da máquina, de seus ritmos, dos ditames da produção que atendiam à necessidade de acumulação rápida de capital e de máximo aproveitamento dos equipamentos, antes de se tornarem obsoletos.
> As jornadas extenuantes, em ambientes extremamente desfavoráveis à saúde, às quais se submetiam também mulheres e crianças, eram frequentemente incompatíveis com a vida. A aglomeração humana em espaços inadequados propiciava a acelerada proliferação de doenças infectocontagiosas, ao mesmo tempo em que a periculosidade das máquinas era responsável por grandes lesões, mutilações e mortes (NOSELA APUD MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997, p.22).

Podemos entender as organizações como sistemas integrados de pessoas, as quais interagem com outras organizações e com o meio ambiente, dessa forma são consideradas saudáveis dentro do padrão de relações que estabelecerem em todos esses níveis. Para os

autores, o conceito de competitividade passou de conquista de mercado a qualquer custo para a adoção de regras éticas, de cooperação e de respeito ao meio ambiente (BERNDT; COIMBRA, 1995).

A Organização Mundial de Saúde, OMS, define saúde como o estado de completo bem-estar do ser humano integral: biológico, psicológico, social e espiritual. A definição de saúde organizacional envolve dimensões voltadas para a saúde e o bem-estar dos empregados (FERNANDES *et al.*, 2008). Sendo assim, ambas as definições que abordam as dimensões de adaptação externa e integração entre os integrantes organizacionais.

As implicações da construção psicossocial em suas relações sobre a saúde do trabalhador têm sido estudadas por psicólogos no ambiente interno das organizações. De acordo com Bastos e Zanelli (2004), a criação de políticas e diretrizes abrangem os valores e os padrões de comportamento que se difundem no local de trabalho causando, em maior ou menor grau, o desgaste físico e psicológico. Ou seja, o distanciamento entre as cobranças do ambiente de trabalho e as expectativas e necessidades do trabalhador tem provocado prejuízos relevantes em sua saúde gerando sofrimento.

> Portanto, nas situações em que os valores pessoais entram em contradição com os valores organizacionais, uma das consequências decorrentes para as pessoas pode ser a diminuição da motivação para cooperar e se comprometer com as demandas da organização. Por outro lado, quando os valores pessoais se assemelham aos valores organizacionais havendo concordância com as percepções de como deve ser a dinâmica da organização, o nível motivacional tende a acender, tendo consequências satisfatórias para o desempenho no trabalho (LONGO; SILVA, 2008, p. 6).

Entende-se que o trabalho é de suma importância na constituição do sujeito considerando que passa grande parte do tempo na execução das funções de seu trabalho. Segundo Bastos e Zanelli (2004) é essencial considerar o trabalho como objeto de estudo necessário para se compreender o fenômeno psicológico. A construção de relações e a formação da subjetividade do sujeito ocorrem através do trabalho por meio das diversas práticas das organizações e das relações interpessoais no trabalho.

Conforme Heloani e Capitão (2003), as relações pessoais decorrentes do trabalho deveriam ter um valor afetivo bastante relevante. No entanto, a construção de relações de companheirismo e amizade no trabalho são difíceis de se firmarem, sendo elas em sua maioria momentâneas, imediatas competitivas e os vínculos são difíceis de se estabelecerem, uma vez que diante de cada alteração rompem-se os laços.

Conforme abordam os mesmos autores, Heloani e Capitão (2003), que as condições de trabalho, e também as relações entre os colaboradores, inferem diretamente a qualidade

de vida, demonstrando uma perspectiva estratégica para a sobrevivência e desenvolvimento futuro nas organizações. Deste modo, a vivência depressiva em relação a si mesmo e ao trabalho é nutrida pela sensação de adormecimento intelectual, de esclerose mental, da paralisia da fantasia e da imaginação. Sendo assim, o sofrimento é gerado, cujo alvo principal é a subjetividade.

Têm-se que o *Stress* Ocupacional e a Síndrome de *Burnout* são as manifestações que sobressaem no cenário atual do trabalho e dentre as mais variadas complicações causadas pelo sofrimento no trabalho. De acordo com Rossa (*apud* LONGO; SILVA, 2008, p. 7), "Stress e *Burnout* são síndromes psicológicas que são capazes de acarretar consequências graves para o indivíduo, tanto na forma de doenças físicas como através de transtornos psicológicos e emocionais, comportamentais e familiares". Para essa autora o stress e o *Burnout* compreendem a maneira de adaptação do indivíduo frente às demandas externas, que compõem variadas situações e contingências do dia a dia, e internas percebidas como processos cognitivos individuais, derivando em variáveis níveis de vulnerabilidade ao desenvolvimento dessas condições.

Considerando que ambas as síndromes se assemelham, porém, possuem também distinções entre elas. O stress, de acordo com Lipp (1996), é definido como uma reação de adaptação do organismo, com desenvolvimento em quatro fases específicas: alerta, resistência, quase-exaustão e exaustão. Já o *Burnout* inclui três componentes que podem ou não se apresentarem em sequência: exaustão emocional, falta de realização pessoal e despersonalização. Sendo assim, as características básicas do *Burnout* compreendem sentimentos de insatisfação, desilusão, falta de realização, distanciamento emocional, impotência e apatia.

2.2 Saúde do Trabalhador e a Covid-19

Segundo Barroso *et al.* (2020), as primeiras mortes confirmadas por Covid-19 foram de trabalhadores que estavam executando suas funções. Em Wuhan, na China, considerada como foco inicial de contaminação decorrente do manuseio de animais vivos, sendo ainda, registrado os primeiros óbitos de trabalhadores do mercado de frutos do mar da cidade. Já no Brasil, uma empregada doméstica foi registrada como a primeira vítima, após ser exposta por seus empregadores recém chegados de uma viagem da Itália.

De acordo com Barroso *et al.* (2020), no que se refere a saúde do trabalhador, os desafios vivenciados no enfrentamento da pandemia devem-se a alta transmissibilidade

do vírus, a ausência de EPI, a sobrecarga de trabalho e os impactos na saúde mental. Na China, segundo informou a Comissão Nacional de Saúde, mais de 3.300 profissionais foram infectados até o início de março. Na Itália, 20% dos profissionais da área de Saúde foram contaminados após contato com pacientes infectados. Os profissionais dos serviços de limpeza também foram infectados, e a não adequação dos EPIs nos hospitais levou ao crescente número nas taxas de infecção.

O Brasil conta com uma legislação abrangente que inclui as recomendações de órgãos internacionais sobre as ações de enfrentamento à COVID-19. No entanto, identificam-se lacunas no que se refere à fiscalização das medidas de segurança e saúde no trabalho. No tocante aos riscos, observam-se entendimentos equivocados sobre a exposição aos riscos de sofrer agravos ocupacionais, naturalizando-os em determinadas atividades, como se fossem aceitáveis. Neste sentido, a saúde do trabalhador é analisada de forma completamente à parte das condições de trabalho, não merecendo preocupação por parte dos gestores – que consideram treinamentos e equipamentos de proteção individual (EPIs) como suficientes, embora fornecidos em quantidade e com qualidade duvidosa.

3. Considerações Finais

Antes da deflagração da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional por Covid-19 já haviam vários desafios, dos quais se aprofundam agora. No entanto, ainda não há evidências de um cenário mais favorável para os trabalhadores de forma geral. Será necessário um amplo alinhamento dos esforços de pesquisa e intervenções em seu benefício nas áreas afeitas à saúde do trabalhador, afim de mapear impactos e pensar estratégias que efetivem o direito à saúde desses grupos, enfrentando a complexidade que representam para gestores e organizações.

A administração da pandemia no Brasil perpassa a uma intensificação da abdicação do Governo Federal quanto ao compromisso da gestão da saúde pública, negligenciando evidências científicas, propagando *fake news* e estagnação sobre os fundos de saúde pública (RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020).

Este texto buscou abordar algumas das transformações pelas quais passa o processo de trabalho na sociedade capitalista, desde os períodos iniciais de sua composição como trabalho assalariado, até a sua total subordinação ao capital, junto às necessidades trazidas das particularidades de cada fase de desenvolvimento do próprio sistema.

A revisão de literatura sobre a saúde nas organizações demonstrou que, a partir da década de noventa, a maioria dos autores compreendiam a saúde do trabalhador como parte da saúde organizacional ou até mesmo como a saúde da organização propriamente dita.

Levando em consideração de que o indivíduo é o um ser biopsicossocial, entende-se que a saúde não é apenas ausência de doenças, mas um completo bem-estar biológico, psicológico e social. É preciso que se resgate a importância do trabalho no e sua centralidade no desenvolvimento humano, não como mero produtor de mercadoria e de mais-valia, mas como sujeitos sócio-históricos protagonistas da sua história.

No âmbito das organizações, entende-se que é preciso que o trabalhador tenha qualidade de vida para trabalhar com satisfação, assim o mesmo, não medirá esforços para atingir o crescimento organizacional. A lógica é fazer com que os trabalhadores se sintam verdadeiros parceiros da empresa e formem equipes visando alcançar os objetivos organizacionais.

Se as aspirações do trabalhador mudam, se evoluem em função de sua forma de organização e participação nos órgãos de classe, busca-se adequá-los ao trabalho, através das modernas técnicas de gerenciamento que escondem a subordinação. Enfatiza-se, assim, na atualidade, mais que nunca, o papel social da empresa.

Nesta direção, o Estado tem contribuído para capacitação de recursos humanos e materiais para atender a nova lógica do mercado.

> Qual seria o papel a ser assumido pelo estado na atual configuração da sociedade capitalista, principalmente nos seus segmentos periféricos? Contribuir para manter a sobrevivência e reprodução da classe trabalhadora, gerando novas ocupações de uso intensivo da mão-de-obra, ou assegurando a transferência dos ganhos do uso intensivo da máquina para aumentar a participação dessa classe nos bens gerados pela sociedade?
> Questões e questões que podem (e devem) ser suscitadas embora a elaboração de uma análise conclusiva seja inviável, pois implicaria previsões e avaliações sobre os possíveis desdobramentos desses processos em curso.
> Relativamente, porém, às transformações ocorridas na administração do processo de trabalho na sociedade capitalista, a análise realizada permite que seja bastante taxativo em certos aspectos. Principalmente nos países mais industrializados começa-se a perceber que as formas mais despóticas de subordinação do trabalho ao capital passam a se constituir em obstáculos ao desenvolvimento da organização mais eficiente do processo de produção (TEIXEIRA; SOUZA, 1984, p. 71).

O Estado atua como garantidor das condições materiais para sobrevivência do capitalismo, através das alterações nas legislações com das ditas reformas, construções de estradas, pontes, capacitação de recursos humanos, etc., como afirma Marx,

> (...) toda produção capitalista, à medida que ela não é apenas processo de trabalho, mas ao mesmo tempo processo de valorização do capital, tem em comum o fato de que não é o trabalhador quem usa as condições de trabalho, mas, que, pelo contrário, são as condições de trabalho que usam o trabalhador: só, porém, com a maquinaria é que essa inversão ganha realidade tecnicamente palpável. Mediante sua transformação em autômato, o próprio meio de trabalho se confronta, durante o processo de trabalho, com o trabalhador como capital, como trabalho morto que domina e suga a força de trabalho viva (TEIXEIRA; SOUZA, 1984, p. 71).

O intuito de nossa pesquisa é contribuir na ampliação do conhecimento referente ao tema proposto e demais estudos acerca do trabalho e saúde do trabalhador, subsidiando novas pesquisas e incentivando os interessados a pensarem estratégias de promoção da qualidade de vida do trabalhador e manter espaços de discussões dos processos de trabalho.

Referências

ANTUNES, Ricardo (org). **A dialética do trabalho.** São Paulo: Expressão popular. 2004. 160p.

BARROSO, Bárbara Iansã de Lima; SOUZA, Marina Batista Chaves Azevedo de; BREGALDA, Marília Meyer; LANCMAN, Selma; & COSTA, Victor Bernardes Barroso da. **A Saúde do Trabalhador em tempos de COVID-19: reflexões sobre saúde, segurança e terapia ocupacional.** Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cadbto/a/7K494CxFTXtTtLsynkyJnjF/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15/05/2021.

BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt Bastos; ZANELLI, José Carlos. Inserção Profissional do Psicólogo em Organizações de Trabalho. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt & COLS. **Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

BERNDT, Alexander; Coimbra, Raquel. **As organizações como sistemas saudáveis. Revista de Administração de Empresas.** São Paulo, 35 (4), 33-41, 1995.

BRASIL. (2020a). **Protocolo de manejo clínico para o novo-coronavírus (2019-nCoV).** Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/11/protocolo-manejo-coronavirus.pdf. Acesso em: 15/07/2021.

DEJOURS, Christophe. **Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas.** São Paulo: Atlas, 1993.

FERNANDES, Marilia Nunes. **Saúde organizacional, ética e confiança: o teste de um modelo preditivo a partir da percepção dos empregados.** Dissertação (mestrado em Psicologia). Universidade Federal de Uberlândia, 2008.

GONDIM, Sonia Maria Guedes; SILVA, Narbal. **Motivação no Trabalho.** In: ZANELLI, J.C, BORGES-ANDRADE, BASTOS e cols. Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HELOANI, José Roberto; CAPITÃO Cláudio Garcia. **Saúde Mental e Psicologia do Trabalho.** São Paulo: Perspectiva, 17(2), 2003, 102-108.

LACAZ, F. A. C. **O campo Saúde do Trabalhador: resgatando conhecimentos e práticas sobre as relações trabalho-saúde.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 757-766, abr. 2007.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A.C. (Org.) **Estado e Política Social no Neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1995.

LIPP, M. Stress: conceitos básicos. In: LIPP, M. (org**). Pesquisa sobre stress no Brasil. Saúde, ocupações e grupos de risco**. Campinas: Papirus, 1996.

LONGO, Simone Salete; SILVA, Rúdie Mari da. **Intervenções em psicologia organizacional e do trabalho em organizações de saúde pública: uma experiência no interior do Paraná.** Trabalho de Conclusão de curso. Curso de Psicologia, Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati/PR.

MAGNUS, Cláudia de Negreiros; MERLO, Álvaro Roberto Crespo. **A construção da saúde, entre o servir e a servidão: das relações entre servidores de um hospital psiquiátrico público.** Cadernos de Psicologia Social do Trabalho, v. 15, n. 2, p. 175-188, 2012. DOI: 10.11606/issn.1981-0490.v15i2p175-188. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cpst/article/view/61616. Acesso em: 6 out. 2021.

MARX, Karl. **O capital.** São Paulo, Abril Cultural, 1984, v. 1, t.1, cap. 4,p. 145.

MINAYO-GOMEZ, Carlos; THEDIM-COSTA, Sonia Maria da Fonseca. **A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, p. S21-S32, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000600003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Coronavírus disease 2019 (Covid-19) Situation Report.** 2020a. Disponível em:<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>. Acesso em: 06 out. 2021.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALVANTE, João Roberto e FAERSTEIN, Eduardo. **Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil.** Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]. 2020, v. 30, n. 03. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312020300306>. Acesso em: 06 out. 2021.

TEIXEIRA, Déa Lúcia Pimentel; SOUZA, Maria Carolina A. F. de. **Organização do processo de trabalho na evolução do capitalismo.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 65-72, Dec. 1985. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901985000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2020.

ZANELLI, José Carlos. **O Psicólogo nas Organizações de Trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

O SERVIÇO SOCIAL NA ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE NO CONTEXTO DA COVID-19: DESAFIOS E DEMANDAS

Débora Martini[1]
Gisele Cunha[2]
Marcia Cristina Albuquerque[3]
Rafael França[4]

1. Introdução

Os anos de 2020 e 2021 têm sido marcados pelo enfrentamento à pandemia de COVID-19 em todo o território nacional. Com a publicação da Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020), que decreta o Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) devido a infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), mudanças significativas têm ocorrido no processo de trabalho dos(as) profissionais inseridos nas mais diversas políticas sociais, principalmente dos(as) profissionais da área da saúde, entre eles o(a) assistente social.

A área da saúde, historicamente, foi a área que mais absorveu assistentes sociais no Brasil, principalmente após 1940, com a elaboração de um conceito de saúde que considera os aspectos biopsicossociais como seus determinantes e a elaboração de uma política de saúde centrada na assistência médica hospitalar e curativa (CORREIA, 2005). Inicialmente concentrados majoritariamente em serviços de média e alta complexidade do Sistema Único de Saúde (SUS), desde a criação da Estratégia de Saúde da Família (ESF), os(as) assistentes sociais têm ocupado espaços também na Atenção Primária em Saúde (APS), porém de forma heterogênea, visto que ficou a cargo de cada município a complementação das equipes com outras categoriais profissionais (MARTINI; DAL PRÁ, 2018).

[1] Assistente Social, Mestre em Serviço Social, Especialista em Saúde da Família – modalidade residência, Especialista em Gestão da Saúde Coletiva, todos pela Universidade Federal de Santa Catarina e Especialista em Preceptoria para o SUS pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Hospital Sirio Libanês. Assistente Social da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis. E-mail: deboramartinisso@gmail.com
[2] Assistente Social Especialista em Saúde da Família, Especialista em Preceptoria pelo SUS. Assistente Social da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis. E-mail: assgisele@gmail.com
[3] Assistente Social residente do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: albuq.marcia@gmail.com
[4] Assistente Social Especialista em Saúde da Mulher e da Criança, Assistente Social residente do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Secretaria Municipal de Saúde de Florianópolis. E-mail: rafafran23@gmail.com

No ano de 2008, com a criação dos Núcleos Ampliados de Saúde da Família e Atenção Básica (NASF-AB), os(as) assistentes sociais passaram a atuar de forma mais ampla na APS, porém, com a crise da APS, que no Brasil, tem sido acentuada desde o ano 2000 e que se aprofundou com o congelamento de gastos para a saúde (BRASIL, 2016), a mudança na forma de financiamento da APS (BRASIL, 2017) e do próprio NASF-AB (BRASIL, 2019), essa área de atuação tem sido cada vez mais precarizada e ameaçada. Isso, associado à crise gerada com a pandemia, tem afetado consideravelmente o processo de trabalho dos(as) assistentes sociais no primeiro nível de complexidade do SUS.

É desse contexto que surge esse artigo, tendo como base a atuação profissional de uma assistente social, preceptora do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família, inserida no NASF-AB do município de Florianópolis, seus residentes e estagiário.

Como objetivo, pretende-se refletir acerca das mudanças no processo de trabalho dos(as) profissionais de Serviço Social inseridos na APS no município de Florianópolis e nas demandas atendidas por esses(as) profissionais no contexto da pandemia.

Diante da conjuntura pandêmica, as intervenções profissionais dos(as) assistentes sociais no espaço sócio ocupacional estudado tornaram-se fundamentais para o atendimento das necessidades básicas da população, que tem sofrido ainda mais com o aumento da precarização das condições de vida e de trabalho (MATOS, 2020). Somado a isso, os registros estatísticos profissionais desse período acerca dos atendimentos realizados e suas principais demandas, assim como as reflexões geradas nos(as) profissionais sobre o crescimento de necessidades específicas diante do quadro de COVID-19, incentivaram a escrita sobre a temária, visando refletir criticamente esse contexto de agudização das expressões da questão social.

Dessa maneira, este trabalho caracteriza-se por ser um relato de experiência da ação profissional do Serviço Social na saúde durante a pandemia de COVID-19, mais especificamente no período de abril de 2020 até junho de 2021. Foram utilizados como subsídios para o presente relato os registros das ações profissionais elementares à discussão das realidades atendidas e a sistematização da prática profissional desenvolvida. Vale destacar que, nesse período, os(as) profissionais e acadêmicos(as) de Serviço Social encontravam-se com seu processo de trabalho dividido entre ações desenvolvidas em teletrabalho e ações presenciais, tendo em vista às reorganizações necessárias aos serviços de saúde no contexto de pandemia.

2. Uma breve reflexão sobre o contexto da Pandemia e o aprofundamento das desigualdades sociais

A intensificação da exploração da mão de obra em consonância com a flexibilização do mundo do trabalho vem resultando em múltiplas expressões da questão social postas a nível mundial (BOSCHETTI, 2018). O projeto neoliberal e conservador em curso no Brasil em consonância com os impactos das políticas de contenção de gastos para área social como a PEC 55 e a Contrarreforma da Previdência são fatores que influenciam diretamente no agravamento da vulnerabilidade social da população (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2019). Paralelo a isso, a expansão de recursos que propiciam a acumulação do capital para uma parcela pequena da população culmina na restrição da efetivação da cidadania para uma parcela significativa de brasileiros.

A pandemia da COVID-19 instaurou uma crise sanitária que, somada à crise do capital, que já vinha sendo vivenciada mundialmente, catalisou e "escancarou as desigualdades estruturais, assim como as dificuldades de atendimento à população com o recorrente desmonte e desfinanciamento das políticas sociais pelo projeto neoliberal" (CFESS, 2020, p.1).

Segundo Souza (2020) a disseminação de doenças infecciosas, como é o caso da COVID-19, atinge de forma mais grave as comunidades pauperizadas e os países dependentes, sendo estes os que mais sofrem pela proporção dos déficits de acesso a questões essenciais à saúde como saneamento, água tratada e estrutura de renda.

Remetendo à outros períodos da história mundial,

> a crise do capital, dessa vez somada à sanitária, ocasiona proposições de mudanças na organização das políticas públicas e modificações no mundo do trabalho, que visam a recuperar as taxas de lucro do capital e repercutem de modo perverso nas condições de vida e trabalho da população e de categorias profissionais, ou seja, do conjunto da classe trabalhadora (CFESS, 2020, p.1)

São milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, milhares de famílias vivendo na informalidade do trabalho, em situação de desemprego, sem acesso a rede de saneamento básico, postas em horas exaustivas de produção e sem as condições básicas necessárias para exercer seu trabalho. Quase 50% da população em situação de desemprego sem acesso à renda, a direitos assistenciais e pelas medidas de prevenção contra contágio pelo novo coronavírus, também sem poder exercer alguma atividade

informal para ter acesso aos mínimos de sua sobrevivência (BOSCHETTI; BEHRING, 2021).

Tal contexto intensifica consideravelmente o processo de adoecimento da população que tende a procurar a política de saúde para o atendimento de suas necessidades, porém, com a pandemia, a realidade brasileira aponta para um Sistema Único de Saúde esgotado e em colapso, com orçamento federal para a saúde congelado no patamar de 1,7% do PIB.

Diante dessa situação, por se tratar de uma profissão com formação generalista, que tem como objeto as diferentes expressões da "questão social" (IAMAMOTO, 2012), o Serviço Social tem sido requisitado a intervir no enfrentamento dessas expressões, principalmente, no caso da saúde, na identificação dos aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais que atravessam o processo de saúde doença, com vistas a mobilizar recursos para o seu enfrentamento e a contribuir para a emancipação das classes subalternas (MATOS, 2020).

3. Desafios e demandas profissionais do(a) Assistente Social na Atenção Primária em Saúde no município de Florianópolis em tempos de COVID-19

A atuação do(a) assistente social na APS de Florianópolis se dá por meio da inserção dos(as) profissionais no NASF-AB desde o ano de 2008. Em 2019, com as mudanças no financiamento da APS e a descontinuidade do financiamento para os NASF-AB (BRASIL, 2019), o município optou por manter os(as) profissionais na APS com financiamento próprio, mas iniciou uma reestruturação do processo de trabalho dos(as) profissionais que compunham esse serviço, passando a se chamar 'equipes multiprofissionais na APS'.

Recentemente, com a Deliberação nº 136, da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) do Estado de Santa Catarina, a possibilidade de cofinanciamento estadual tem incentivado a reorganização das equipes multiprofissionais na APS nos municípios catarinenses e a adoção dessa nomenclatura pela CIB, fortaleceu o movimento que já vinha acontecendo em Florianópolis.

Em 2021, o município de Florianópolis conta com apenas nove assistentes sociais inseridos nas equipes multiprofissionais na APS. Cada território possui características e demandas específicas e a atuação do(a) assistente social no município ainda segue a lógica estabelecida pelo NASF-AB, atuando dentro das diretrizes da APS de ação

interdisciplinar e intersetorial, educação permanente de profissionais de saúde, educação em saúde para a população, desenvolvimento de ações no território, integralidade, participação social, entre outros (BRASIL, 2010).

Nessa ótica, o(a) profissional deve desenvolver ações clínico-assistenciais e técnico-pedagógicas tanto junto às equipes de Saúde da Família (eSF) quanto junto aos usuários do SUS (BRASIL, 2014).

Assim, dentre as principais atividades e atribuições dos(as) assistentes sociais na APS estão: o matriciamento com as eSF, entendido como "[...] um novo modo de produzir saúde em que duas ou mais equipes, num processo de construção compartilhada, criam uma proposta de intervenção pedagógico-terapêutica" (CHIAVERINI, 2011, p.13); atendimentos aos usuários, seja em consultório ou através de visitas domiciliares; prestação de apoio a grupos nos Centros de Saúde em que atua ou a programas e projetos da Secretaria Municipal de Saúde (SMS); participação em grupos específicos ou multiprofissionais; gestão e apoio na realização da articulação intersetorial; grupos de escuta do Programa Saúde na Escola (PSE); no assessoramento do Conselho Local de Saúde (CLS), entre outros.

Com a pandemia de COVID-19, parte da atuação profissional continuou sendo realizada presencialmente nos Centros de Saúde, necessitando a adoção de medidas preventivas ao contágio pelo vírus, como por exemplo: a concentração dos(as) profissionais em um único Centro de Saúde, escolhido a partir da facilidade de acesso do(a) profissional ao ambiente de trabalho, preferencialmente sem a utilização de transportes coletivos, Centros de Saúde com estrutura para a atuação profissional com segurança e que mantivessem o mínimo de sigilo profissional (DAL PRÁ, et al, 2021).

Ainda em decorrência da pandemia, parte dessas ações profissionais passaram a ser realizadas por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) através de teleatendimento, seja a partir do domicílio ou institucionalmente onde são realizadas teleorientação, teleconsulta e telemonitoramento (SILVEIRA, ZONTA, 2020). Tanto profissionais das equipes multiprofissionais quanto das eSF precisaram se adaptar para o uso das TIC para a continuidade dos atendimentos à população.

Para Schuartz (2020), é tarefa dos(as) assistentes sociais dominar com propriedade o uso das TIC no espaço do cotidiano de trabalho, utilizando-se desses recursos tecnológicos estrategicamente, para alcançar a intencionalidade da prática profissional e viabilizar à população usuária, por meio das novas ferramentas empregadas, acesso aos direitos sociais. O que se pretende é a tentativa de reverter a lógica burocrática do capital

na utilização dessas tecnologias em favor da classe trabalhadora.

Seguindo essa cascata de mudanças e desafios para o(a) profissional, o agravamento da pandemia no Brasil ocasionou um crescimento de determinadas demandas para o(a) assistente social na APS, principalmente no que tange ao tripé da seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social).

No caso da Assistência Social, apesar de ter sido uma das políticas destacadas como essenciais, "devido ao elevado grau de desigualdade social do País, onde milhões de brasileiros passaram à indigência devido à impossibilidade de trabalho contínuo" (DAL PRÁ et al, 2021, p.598), no município de Florianópolis, as demandas da população não conseguiram ser absorvidas pelos(as) profissionais dessa política social, devido à situação de desmonte e precarização em que encontra-se a Assistência Social no município. Ainda, por não terem Equipamentos de Proteção Individual (EPI) desde o início da pandemia, muitos serviços, como foi o caso dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), mantiveram atendimentos exclusivamente através de telefone e outras TIC, dificultando o acesso por parte dos usuários, que recorriam à APS para apoio ao acesso aos seus direitos.

Assim, como demanda aos(às) assistentes sociais da APS, destaca-se o acesso aos benefícios de suporte financeiro, extremamente necessários devido à suspensão e completo desligamento dos usuários dos seus postos de trabalho. O Serviço Social na APS demonstrou-se uma das categorias profissionais basilares na articulação das políticas públicas referentes ao enfrentamento de questões estruturais de desigualdade, desemprego, racismo, machismo e LGBTfobia.

Entre as demandas mais atendidas pela equipe de Serviço Social, foco deste trabalho, encontra-se o auxílio emergencial, que foi uma medida adotada pelo Governo Federal para o enfrentamento das consequências geradas pelo agravamento da Pandemia COVID-19, no qual prevê a transferência de renda no valor de 600 reais ou de 1.200,00 reais a famílias com dois ou mais trabalhadores e famílias chefiadas por mulheres. Esse auxílio foi destinado aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Além desses, o auxílio abrangeu também trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI).

Destaca-se que, durante o período de aprovação do auxílio emergencial, o Brasil passava por aquilo que foi denominado de pico da pandemia, estados e municípios decretaram medidas restritivas de distanciamento e isolamento social, mesmo tendo

resistência e não reconhecimento do governo federal de sua necessidade.

No contexto do acesso a esse direito social, a equipe de Serviço Social deparou-se com algumas dificuldades no acesso dos usuários que atendiam aos critérios dos benefícios, como a fragilidade de operacionalização do aplicativo Caixa Tem, a limitação de atendimento presencial no INSS, o não acesso aos meios digitais por parte do usuário, entre outros, configurando-se como barreiras para a população conseguir o auxílio.

Na tentativa de corresponder o acesso à renda básica mediante a redução do valor do auxílio emergencial do governo federal, o município de Florianópolis criou o Auxílio Municipal Emergencial (AME) para assegurar a sobrevivência e a reconstrução da autonomia das pessoas que foram afetadas pela pandemia e que não recebem nenhum tipo de auxílio do Governo Federal. Assim, esta também foi uma demanda absorvida pela equipe de Serviço Social na APS.

A pandemia também limitou o acesso dos usuários à Política de Previdência Social e ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Praticamente todos os serviços e benefícios disponíveis precisaram ser acessados através da internet ou via 135 pelos usuários.

Essa situação implicou num aumento significativo de demandas para acesso ao auxílio doença junto ao Serviço Social na APS. O Auxílio-Doença é um benefício previdenciário pago pelo INSS às pessoas que ficarem incapacitadas para o trabalho ou atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. É um benefício cujo acesso depende da contribuição do usuário à Previdência Social.

Com a pandemia de COVID-19, o processo de adoecimento da população cresceu exponencialmente, desde adoecimento relacionado ao próprio COVID-19 até adoecimentos de saúde mental devido a todo o contexto social, sanitário e de vida em que a população se encontrava. Dentre essas demandas, as mulheres, mães, negras, cuja dificuldade laborativa era presente devido ao contexto da pandemia (ausência de escolas, rede de apoio, entre outros), tornaram-se uma das principais demandas do Serviço Social, principalmente relacionada aos processos de sofrimento psíquico em que se encontravam.

Uma terceira demanda que foi intensificada conforme o período de isolamento foi sendo ampliado, foram as denúncias de violência intrafamiliar. Podemos empiricamente confirmar tal cenário, uma vez que os atendimentos acerca das demandas de violência contra as mulheres tiveram grande expressividade no período avaliado pela equipe de Serviço Social. Nesse contexto, alguns desafios foram percebidos pelos(as) profissionais, como a dificuldade de mobilização e acionamento das redes familiares, devido ao

distanciamento social imposto pela pandemia; as fragilidades socioeconômicas e o aumento do desemprego, gerando maior dependência das mulheres de seus agressores; o fato dos agressores e vítimas ocuparem o mesmo espaço domiciliar com mais intensidade, devido ao isolamento e a instituição do teletrabalho, entre outros.

Para tentar minimizar as situações encontradas e garantir o acesso aos direitos e proteção social aos usuários, o serviço social da equipe multiprofissional contou com a articulação intersetorial entre os serviços de proteção à mulher em situação de violência, os dispositivos da política de Assistência Social e demais organizações institucionais que prestam apoio a este tipo de demanda. Importante destacar que a articulação intersetorial é uma prerrogativa fundamental para o trabalho de assistentes sociais na área da saúde, sobretudo pela necessidade da garantia da integralidade das políticas públicas e do fomento de encaminhamentos que visam a corresponsabilização dos serviços da rede intersetorial.

No contexto de pandemia, torna-se necessário uma reinvenção e atualização constante por parte do(a) assistente social na APS, visando contribuir para a garantia dos direitos sociais do usuário e vencer os desafios postos pelo isolamento social, pelo aumento da desigualdade social e pela precarização das políticas públicas.

4. Considerações finais

A realidade brasileira sinaliza para um processo de desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas, na lógica dos sequentes ajustes legislativos e fiscais que exaltam a condição de vulnerabilidade social da população. Esse comportamento aparece como principal agente para a insuficiência estrutural dos serviços de saúde, que ao mesmo tempo, força a aceleração dos índices de mortes e contágios em virtude da COVID-19 no Brasil e impulsiona a condição de pobreza devido à perda de postos de trabalho provocada pela pandemia.

A crise sanitária imposta pela pandemia de COVID-19 evidenciou ainda mais as crises econômica e social vivida pelo País desde os anos 2000. O desfinanciamento das políticas sociais, em especial da Saúde, tem trazido inúmeras consequências para a população no contexto da pandemia.

A pandemia de COVID-19 fez com que se reconhecesse a dimensão social da crise sanitária (DAL PRÁ, et al, 2021). O agravamento da pobreza, a fome e o desemprego, tem trazido cada vez mais demandas para o(a) assistente social na APS e tem tornado a

profissão fundamental para o enfrentamento da questão social.

Com as mudanças impostas na área da saúde, inúmeros desafios foram colocados aos(às) assistentes sociais, entre eles: a necessidade de trabalhar com as TIC, a precarização do trabalho com o advento do teletrabalho, a necessidade de concentrar suas ações em Centros de Saúde acessíveis para o(a) profissional, mas nem sempre acessíveis para todos os usuários atendidos na APS, a necessidade de atualização constante em relação aos direitos sociais, funcionamento de outras políticas sociais e o aumento significativo de demandas, antes absorvidas também pelas outras políticas sociais.

As ações profissionais, porém, frente a tudo o que tem sido vivenciado com a crise sanitária e do capital, resume-se a uma intervenção microscópica, dos fragmentos, nas refrações e nas singularidades da questão social posta, mas, ao mesmo tempo, é fundamental para auxiliar no acesso aos direitos sociais e à dignidade humana.

O desafio profissional primordial para os(as) assistentes sociais inseridos no SUS é garantir a saúde como um direito universal, público e gratuito e o acesso à Seguridade Social como foi conquistada com a Constituição Federal de 1988, sem redução de direitos.

Referências

BOSCHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. In: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, Elaine. **Assistência Social na pandemia da covid-19:** proteção para quem? Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, jan./abr. 2021. p. 66-83. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt Acesso em 08 ago. 2021.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O.. O draconiano ajuste fiscal do Brasil e a expropriação de direitos da seguridade social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (orgs.). **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes do NASF**: Núcleo de Apoio a Saúde da Família. Brasília(DF), 2010. (Caderno de Atenção Básica, n.27). Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/cadernos_ab/abcad27.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Núcleo de Apoio à Saúde da Família**: Ferramentas para a gestão e para o trabalho cotidiano. Brasília(DF), 2014. (Cadernos de Atenção Básica, nº 39). Disponível em:

http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/caderno_39.pdf Acesso em: 28 set. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.436**, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017. html. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 2.979**, de 12 de novembro de 2019. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.979-de-12-de-novembro-de-2019-227652180. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 188**, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt188-20-ms.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

CHIAVERINI, D. H. (Org.). **Guia prático de matriciamento em saúde mental**. Brasília(DF): Ministério da Saúde. Centro de Estudo e Pesquisa em Saúde Coletiva, 2011. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_pratico_matriciamento_saudemental.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

COMISSÃO INTERGESTORES BIPARTITE (Santa Catarina). **DELIBERAÇÃO 136/CIB/2021 - Retificada**, de 24 de agosto de 2021. O incentivo estadual para o cofinanciamento para as Equipes Multiprofissionais. [S. l.], 24 ago. 2021. Disponível em: https://www.saude.sc.gov.br/index.php/legislacao/deliberacoes-cib/deliberacoes-2021-cib?limit=20&limitstart=60. Acesso em: 20 out. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Teletrabalho e teleperícia**: orientações para assistentes sociais. Conselho Federal de Serviço Social, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/teletrabalho-telepericia2020-nota.pdf. Acesso em: 13 ago. 2021.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

DAL PRA, K.R , et al. As ações profissionais da/o assistente social na atenção primária em saúde no contexto da pandemia de Covid-19 R. Katál., Florianópolis, v.24, n. 3, set./dez. 2021. p. 595-606. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/77753/47395 Acesso em 11 out. 2021.

IAMAMOTO, Marilda. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do/a assistente social na atualidade. In: CFESS. Atribuições privativas do/a assistente social em questão. 1. ed. amp. Brasília: CFESS, 2012. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/atribuicoes2012-completo.pdf. Acesso em: 28 set. 2021.

MARTINI, D.; DAL PRÁ, K. R. **A inserção do assistente social na atenção primária à saúde.** Argumentum, Vitória, v. 10, n. 1, p. 118- 132, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/18648/13184. Acesso em: 01 out. 2021.

MATOS, M. C. A pandemia da COVID-19 e o trabalho de assistentes sociais na saúde. In: LOLE, A.; STAMPA, I.; GOMES, R. L. (org.). **Para além da quarentena**: reflexões sobre crise e pandemia. Mórula Editorial: Rio de Janeiro, 2020. n.p.

SILVEIRA, J. P. M.; ZONTA, R. Experiência de reorganização da APS para o enfrentamento da Covid-19 em Florianópolis. APS em Revista, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 2020, p. 91-96. Disponível em: https://apsemrevista.org/aps/article/view/122/57. Acesso em: 23 jul. 2020.

SCHUARTZ, A. S. Tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) nas graduações de Serviço Social no Estado do Paraná (Digital information and communication technologies (ICT) in Social Service graduations in the State of Paraná). **Emancipação**, v. 19, n. 2, p. 1-12, 12 fev. 2020. Disponível em: https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/14269. Acesso em: 20 out. 2021.

SOUZA, O, D. A Pandemia de COVID 19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social. Revista ciência e saúde coletiva. (Supl.1): 2469-2477. 2020. Disponível em: <1413-8123-csc-25-s1-2469 (1).pdf> Acesso em: 17 jul. 2020.

SERVIÇOS DE CUIDADOS PALIATIVOS NO SETOR DE ONCOLOGIA EM UMA INSTITUIÇÃO HOSPITALAR EM LINHARES-ES

Giovana Guimarães Oliveira[1]
Drª Maria Carlota De Rezende Coelho[2]

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se da apresentação dos primeiros resultados acerca da pesquisa, em desenvolvimento, sobre os limites e as possibilidades para a implantação de um serviço de Cuidados Paliativos no setor de oncologia em uma instituição hospitalar na cidade de Linhares, localizada no Espírito Santo.

Objetiva-se apresentar a definição de Cuidados Paliativos e sua importância para pessoas que vivem com doenças crônicas em estado grave, destacando os pacientes oncológicos. Ademais, busca-se discorrer sobre a importância do trabalho dos enfermeiros para a realização dos Cuidados Paliativos e, também, sobre a importância da educação em saúde para realizar este trabalho.

Por fim, será abordado sobre a relevância em se pesquisar sobre as possibilidades e os limites de implantação de um serviço de Cuidados Paliativos no setor de oncologia de uma instituição hospitalar.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. CUIDADOS PALIATIVOS

Graças a avanços tecnológicos, a expectativa de vida dos seres humanos aumentou. No Brasil, por exemplo, de 2010 para 2019, a expectativa de vida subiu cerca de 3 anos (IBGE, 2020). No entanto, nota - se que a maioria dos idosos que vivem com

[1] Enfermeira. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Públicas e Desenvolvimento local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM. Enfermeira da Oncologia do Hospital Fundação Rio Doce em Linhares. E-mail: giovana1974batista@gmail.com.
[2] Graduação em Enfermagem pela Universidade Federal do Espírito Santo (1979), mestrado em Enfermagem pela Escola de Enfermagem Anna Nery _ Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007) e doutorado em Enfermagem pela Escola de Enfermagem Anna Nery _ Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011). Atualmente é professora titular da Escola de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória. Linhas de pesquisa: Políticas de saúde, Integralidade e processos sociais e processo de trabalho, políticas públicas e desenvolvimento local. E-mail: maria.coelho@emescam.br.

doenças de alta gravidade ainda não consegue ser amparada por recursos mais modernos da medicina.

Os avanços tecnológicos na área da saúde levaram a uma cultura de negação da morte, fazendo as intervenções de saúde que promovem um final de vida mais digno ocuparem o segundo plano. Segundo Gomes e Othero (2016), os próprios profissionais da área da saúde compreendem que qualquer processo realizado para a cura de uma doença crônica em fase aguda possui resultado quase nulo. Assim, é possível perceber que o aumento da esperança de vida não fez efeito na melhoria da qualidade de vida na velhice ou após o adoecimento.

Diante do que foi exposto, os Cuidados Paliativos mostram - se como uma maneira inovadora de assistência na área da saúde, o uso dos mesmos, nos últimos dez anos, vem ganhando força no território brasileiro. Os Cuidados Paliativos distinguem - se da medicina curativa, pois busca - se, por meio da prevenção e controle dos sintomas, dar foco ao cuidado integral. (GOMES; OTHERO, 2016).

Gomes e Othero (2016) destacam o conceito mais atual de cuidados paliativos apresentado pela OMS:

> Cuidados Paliativos são uma abordagem para melhoria da qualidade de vida de pacientes e familiares que enfrentem uma doença ameaçadora da vida, através da prevenção e do alívio do sofrimento, através da identificação precoce e impecável avaliação e tratamento da dor e outros problemas, físicos, psicossociais e espirituais.

Por mais comum que seja a morte, nenhum paciente em estado terminal, assim, como sua família estão preparados para lidar com a situação e os cuidados paliativos auxiliam a encerrar o ciclo de sua vida com mais conforto, qualidade de vida e menos sofrimento. O cuidado paliativo que não tem como foco a cura e sim melhorar as condições e a qualidade de vida do doente, tendo como eixo central prevenir e aliviar o sofrimento das partes envolvidas no processo.

Os critérios de recomendação estabelecidos para os cuidados paliativos consideram a possibilidade de indicação àqueles pacientes que esgotaram todas as possibilidades de tratamento de manutenção ou prolongamento da vida, que optam por manutenção de conforto e dignidade da vida.

O cuidado paliativo é um conceito que envolve muitos elementos que partem o que se considera evidente, destinado (paciente com câncer avançado, doente terminal, família, criança, idoso, pais em luto), promovido, relacionado e finitude. Entretanto, entre

essa aceitação e a efetivação do luto, o caminho é cerceado de imprevistos e questões que já partem do diagnóstico, inicio de toda luta, angústia e sofrimento (MARKUS et al., 2017).

Segundo OMS, os cuidados paliativos, juntamente ao tratamento curativo, devem ser iniciados o mais precocemente possível buscando - se sempre a melhor e compreensão dos sintomas. A busca por uma melhor qualidade de vida pode proporcionar mais dias de vida. Um estudo publicado em 2010 por Temel et al, apontou que pacientes tratados precocemente com os cuidados paliativos viveram cerca de 3 meses mais que pacientes tratados pela medicina tradicional (GOMES; OTHERO, 2016).

Entre os pilares dos cuidados paliativos estão: a considerarão da definição de sintoma como tudo que é colocado como um problema pelo paciente. Como propósitos do uso dos cuidados paliativos estão a autonomia e a independência, nota - se que estes proporcionam dignidade e autoestima. A comunicação, sobretudo de notícias difíceis, se mostra, também, um importante pilar (GOMES; OTHERO, 2016).

Os programas de Cuidados Paliativos se diferenciam ao redor do mundo, devido a situação socioeconômica, cada país vem adotando modelos distintos. Desde a década de 1990, os cuidados paliativos são emergentes no Brasil, segundo estudos publicados em 2018 pela Academia Nacional de Cuidados Paliativos (ANCP), existem cerca de 150 equipes atuantes nos Cuidados Paliativos.

Diante do que foi exposto reflete - se sobre quais são os custos dos Cuidados Paliativos, e se é vantajosa para nossa sociedade capitalista adotar e discutir sobre. Nakasu (2013), coloca que o sistema econômico que estamos inseridos ascendeu no contexto histórico em que a ética protestante imperava. No período se exigia do trabalhador estar mais saudável possível e a ciência se colocada a serviço da máquina humana. É possível perceber que este período não está muito distante da contemporaneidade.

Ademais, é percebe - se que nossa sociedade contemporânea ainda colhe resquícios do capitalismo tardio. Segundo Ernest Mendel:

> O capitalismo tardio caracteriza - se pela combinação simultânea da função diretamente econômica do Estado burguês, do esforço para despolitizar a classe operária e do mito de uma economia onipotente, tecnologicamente determinada, que pode suspostamente superar os antagonismos de classe, assegurar um crescimento ininterrupto, um aumento constante do consumo, e assim, produzir uma sociedade "pluralista". (p. 341).

Tendo em vista as características apresentadas sobre sistema, e o que foi exposto

anteriormente, é possível colocar, de acordo com Nakasu (2013) que os princípios dos Cuidados Paliativos podem custar caro para nossa estrutura cultural e econômica.

2.2. CUIDADOS PALIATIVOS EM PACIENTES ONCOLÓGICOS

No mundo inteiro, quando o paciente é diagnosticado com câncer, ocorre um misto de transformações, um abalo emocional se instala na vida do paciente. As mudanças emocionais, físicas e sociais acabam por serem inevitáveis (ALCANTARA; SANT'ANNA; SOUZA, 2013).

Com o passar dos anos, o estigma de ser uma doença com impossibilidade de cura, foi diminuindo, com o avanço da tecnologia, as possibilidades de cura foram aumentando ao longo dos anos, a reabilitação vem sendo utilizada em grande escala, possibilitando o retorno desses pacientes a suas tarefas cotidianas (CAETANO; GRADIM; SANTOS, 2009).

Desde 2003 o câncer é uma das doenças que mais causam mortes no mundo. Nas últimas décadas ouve um aumento de pessoas com câncer, sendo muitas dessas diagnosticadas em fase aguda. A OMS estima que até 2030 surjam cerca de 27 milhões de pessoas com a doença. O INCA (2017) estima que no Brasil:

> No biênio 2018-2029, a ocorrência de 600 mil casos novos de câncer. Excetuando-se o câncer de pele não melanoma (cerca de 170 mil casos novos), ocorrerão 420 mil casos novos de câncer. Os cânceres de próstata (68 mil) em homens e mama (60 mil) em mulheres serão os mais frequentes. À exceção do câncer de pele não melanoma, os tipos de câncer mais frequentes em homens serão próstata (31,7%), pulmão (8,7%), intestino (8,1%), estômago (6,3%) e cavidade oral (5,2%). Nas mulheres, os cânceres de mama (29,5%), intestino (9,4%), colo do útero (8,1%), pulmão (6,2%) e tireóide (4,0%) figurarão entre os principais. (INCA, 2017).

Concomitantemente ao aumento de casos de câncer, aumenta, também a quantidades de pessoa que necessitam dos cuidados paliativos.

Quando não é possível obter a cura, surge a necessidade dos cuidados paliativos proporcionando o alívio de sintomas e melhor qualidade de vida. O cuidado paliativo prestado ao paciente oncológico exerce grande impacto não somente no paciente, mas também em sua família e até mesmo nos profissionais de saúde envolvidos no cuidado, que consiste em promover a melhoria da sua qualidade de vida, por meio da prevenção e alívio do sofrimento, da identificação precoce, avaliação e tratamento de dor e demais sintomas físicos, sociais e psicológicos que eventualmente ocorrem durante o tratamento.

Assim, para melhor compreender o estudo considera - se fundamental teorizar o que é a doença câncer.

A preocupação com as condições ambientais para a prestação do cuidado, a divisão social do trabalho e autoridade sobre o cuidado a ser prestado eram partes dos preceitos científicos. Há diferentes tipos de câncer, graus de gravidade e tratamentos. Doenças prolongadas e/ou terminais, de modo geral, afetam a família e nesse caso, aos pacientes é recomendado o tratamento paliativo. O cuidado paliativo, segundo Matsumoto (2013, p. 15) visa promover a qualidade de vida de "pacientes, familiares, a prevenção e alivio do sofrimento. Requer identificação precoce, avaliação e tratamento da dor e outros problemas de natureza biofísica, psicossocial e espiritual".

2.3. O PAPEL DO ENFERMEIRO NOS CUIDADOS PALIATIVOS

O enfermeiro é quem age diretamente com o paciente, fazendo parte de seu cotidiano. Dessa forma, compreende - se o trabalho desses profissionais como importante nos cuidados paliativos. Além de amparar psicologicamente os pacientes através da empatia e da humanização, os enfermeiros buscam focar no alívio dos sintomas.

O enfermeiro é o profissional que irá usar os métodos da enfermagem para diminuir o sofrimento de vida dos pacientes, e além disso, analisar a qualidade de vida. Busca - se, sem ter a cura dos pacientes como prioridade, ter ações que melhorem as vivências do paciente. (SANTOS, et al., 2019)

Dessa forma, é possível notar que o trabalho do enfermeiro e os cuidados paliativos estão completamente atrelados. O enfermeiro deve ter um cuidado humanizado e respeitoso com o paciente, e os cuidados paliativos darão a possibilidade de um fim de vida digno e sem dor, amparando a família mesmo após a morte. Sendo assim, "os cuidados paliativos são um preparo de um paciente, de uma família, e de um profissional que tem como prioridade a qualidade de vida e não a esperança de cura" (SANTOS, et al., 2019)

2.4. A EDUCAÇÃO EM SAÚDE NOS CUIDADOS PALIATIVOS

Devido a grande quantidade de pessoas com processos oncológicos sem tratamento curativo eficaz, tornam - se importantes os conhecimentos acerca dos cuidados paliativos para o tratamento desses pacientes. Entretanto, ainda há poucos serviços

destinados a amparar estas pessoas, fazendo com que pacientes que necessitem desses cuidados serem internados em hospitais gerais. São necessários conhecimentos diversos para realização dos cuidados paliativos. É usada uma abordagem em equipe para orientação sobre as necessidades dos pacientes e seus familiares (TARCIA; REIS, 2018).

É nesse contexto que reforça um aspecto primordial: a educação em saúde para o serviço que implica em ampliação do conhecimento prático e teórico que visam proporcionar melhorias e motivar, no comportamento profissional, assistência e atendimento ao paciente com mudanças de atitudes dos profissionais. De acordo com Oliveira e Gonçalves (2014) a educação em saúde:

> Tem relação com a aprendizagem, desenhada para alcançar a saúde, torna-se necessário que esta seja voltada a atender a população de acordo com sua realidade, porque provocar conflito nos indivíduos, criar oportunidade da pessoa pensar e repensar a sua cultura, e ele próprio transformar a sua realidade (OLIVEIRA, GONÇALVES, 2014, p. 1).

Acerca da educação Paulo Freire destaca a importância da prática, segundo o autor a educação é um trabalho muito complexo e que a disciplina intelectual só se ganha praticando.

Além disso, Freire coloca o diálogo como essencial no processo do conhecimento. Nos Cuidados paliativos, o diálogo e práticas também são importantes para que seja possível conseguir melhores resultados. A educação deve ocorrer na relação da equipe por meio do diálogo (LINO TARCIA; REIS, 2018).

É essencial, na área da saúde, para a realização de um trabalho adequado, que os profissionais estejam constantemente em busca de conhecimento, seja ele individual e/ou em grupo. Os conhecimentos se realizam em grupo através da educação permanente, educação continuada ou educação em serviço. (Lino Tarcia, 2018). Os três conceitos serão definidos a seguir.

A educação permanente em saúde baseia - se nas práticas do cotidiano de trabalho, que são definidas por fatores voltados "à multiprofissionalidade e à interdisciplinaridade, com estratégias de ensino participativas e focadas na transformação das práticas" (Lino Tarcia; Reis). Tassia e Reis (2018), discorre que na educação permanente, deve - se potencializar o conhecimento pessoal, promovendo a capacitação técnica e aquisição de novos conhecimentos.

A educação continuada é definida como um conjunto de experiências que foram adquiridas após a profissionalização, objetivando a atualização de conhecimento e a

aquisição de novas informações. (Lino Tarcia; Reis, 2018). Esta parte da valorização da ciência e da transmissão de conhecimento e foca nos conhecimentos técnicos de cada área e nas categorias profissionais.

A educação em serviço é definida como o "processo educativo como um processo educativo aplicado nas relações humanas do trabalho" (Lino Tarcia; Reis, 2018). Esse modelo de educação tem como objetivo o desenvolvimento das capacidades psicomotoras, cognitivas e relacionais dos profissionais. O desenvolvimento da mesma se dá no ambiente de trabalho de uma instituição em particular.

Os três conceitos de educação fundamentam - se em princípios metodológicos distintos, porém possuem caráter de continuidade no processo educativo. Entende - se, por fundamentar - se na formação do sujeito, que a educação permanente é mais ampla. Desse modo, o trabalho realizado pela equipe nos Cuidados Paliativos necessita deste modelo de educação. Através das necessidades da equipe, elabora - se um processo de reflexão, diálogo e construção objetivando o aprimoramento no atendimento prestado aos pacientes e seus familiares (LINO TARCIA; REIS, 2018).

2.5. POSSIBILIDADE E LIMITES PARA IMPLANTAÇÃO DE UM SERVIÇO DE CUIDADOS PALIATIVOS NO SETOR DE ONCOLOGIA EM UMA INSTITUIÇÃO HOSPITALAR EM LINHARES-ES

O município de Linhares fica localizado na Região Norte do Espírito Santo, possui extensão territorial de 3.506 km 2, 173.555 habitantes em 2019, segundo a Prefeitura Municipal. Com boa estrutura organizacional dos serviços de saúde que presta assistência aos usuários, a cidade não possui um serviço de cuidados paliativos no setor de oncologia, porém existe uma proposta em construção na maior instituição hospitalar do município.

A relevância social e acadêmica desta temática justifica o desenvolvimento desta proposta de sugerir a uma instituição hospitalar de Linhares-ES a implantação de um programa de cuidados paliativos no setor oncológico.

O estudo é importante por mostrar que considerando estimativas 2020 do INCA, a incidência maior de câncer entre as mulheres é para o câncer de mama (29,7%), cólon e reto (9,2%), colo de útero (7,4%), pulmão (5,6%), glândula tireóide (5,4%) e os menores incidências são: linfoma de Hodgkin (0,5%), laringe (0,5%, esôfago (1,2%) e bexiga (1,4%). Entre os homens, estima-se, o câncer de próstata (29,2%), cólon e reto (9,1%), pulmão (5,9%), cavidade oral (5%); os menores índices são linfoma de Hodgkin (0,7%),

glândula tireóide (0,8%) e pele melanoma (1,9%).

Esses dados indicam a necessidade de o município desenvolver e implantar um programa de cuidados paliativos para pacientes oncológicos. O cuidado paliativo requer identificação precoce, avaliação e tratamento da dor e outros problemas de natureza biofísica psicossocial e espiritual. O profissional de saúde precisa atentar com o envolvimento da família promovendo assim, um local agradável de acordo com o estilo de vida do paciente, oferecendo um acolhimento, bem-estar e segurança (PICOLLO; FACHINI, 2018).

Outro fator relevante é o fato de que através de um programa de cuidados paliativos fundamentado na assistência, educação e pesquisa, o conhecimento em saúde, o cuidado com o paciente, o aprimoramento são fundamentais no atendimento e assistência ao paciente com câncer que recebe cuidado paliativo.

É importante ressaltar que com o cuidado paliativo em pacientes com câncer terminal, a doença é prolongada, haja vista que o objetivo não é a cura e sim o conforto dos sintomas e a qualidade de vida do paciente.

A expectativa é contribuir com novas pesquisas no campo da saúde, enfermagem, oncologia e proporcionar mais conhecimento e informações aos profissionais da área. Também espera-se estimular e motivar novas pesquisas e aquisição de mais conhecimento sobre os benefícios e vantagens de um programa de cuidado paliativo para pacientes oncológicos e suas famílias, bem como ampliar e atualizar o conhecimento dos profissionais que atuam na área.

O ser humano tem consciência de que a vida tem começo, meio e fim e nesse percurso as doenças podem surgir e cuidados médicos serão necessários e a assistência de enfermagem é fundamental. O câncer pode levar o paciente a viver em estado terminal, com vida prolongada, assim, o cuidado paliativo traz em seu princípio promover a qualidade de vida, bem-estar, conforto, orientação à família em como viver bem o tempo que ainda resta ao paciente.

3. CONCLUSÃO

Finalizado o estudo, de acordo com que foi exposto, é possível afirmar que os Cuidados Paliativos são essenciais para um melhor final de vida dos pacientes com câncer em estágio grave. Nota-se, também, que sem o trabalho do enfermeiro, seria inevitável o uso dos Cuidados Paliativos. Para realizar esse trabalho a educação permanente é

importante para os enfermeiros.

Diante do que fez apresentado, surgem as seguintes questões: quais as possibilidades e limitações para a implantação de um serviço de cuidados paliativos no setor de oncologia em uma Instituição Hospitalar em Linhares-ES? Quais as necessidades de educação permanente dos enfermeiros para sua atuação profissional em cuidados paliativos? Quais os benefícios do serviço de cuidados paliativos em oncologia para os pacientes, famílias e a população em geral? Pretende-se respondê-las no decorrer do desenvolvimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

GOMES, A.L.Z; OTHERO, M.B. **Cuidados paliativos.** Estudos Avançados, vol. 30, n. 88, set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000300155>. Acesso em 27 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DO CÂNCER (INCA). **Estimativa 2020:** incidência decâncer no Brasil. Disponível em:https://www.inca.gov.br/publicacoes/livros/estimativa-2020-incidencia-de- cancer-no-brasil>. Acesso em 27 jul. 2020.

LINO TARCIA, Rita Maria; ARGUELLES DOS REIS, Ana Cláudia. Educação Em Saúde: Cuidados Paliativos. **Revista Pluri**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 275-288, jan. 2019. ISSN 2596-1098. Disponível em: <http://revistapluri.cruzeirodosulvirtual.com.br/index.php/pluri/article/view/52>. Acesso em 20 jul. 2021.

MARKUS, L.A et al. **A atuação do enfermeiro na assistência ao paciente em cuidados paliativo.** RGS, 2017; 17 (Supl 1): 71-81. Disponível em:<http://www.herrero.com.br/files/revista/file808997f5fc0c52242592dc99ca39b7.pdf>. Acesso em 30 jul. 2020.

MATSUMOTO, D.Y. **Cuidados paliativos:** conceitos, fundamentos e princípios. In: CARVALHO, R.T; PARSONS, H.A (org.) Manual de cuidados paliativos da ANCP. Rio de Janeiro: Diagraphic; 2012.
NAKASU, Maria. Em defesa de uma certa Enfermidade: Cuidados Paliativos em Debate. **Revista Ciências em Saúde**, v3, n 4,out-dez 2013.

OLIVEIRA, H.M; GONÇALVES, M.J.F. Educação em Saúde: uma experiência transformadora. **Rev Bras Enferm**, Brasília (DF) 2004 nov/dez;57(6):761-3. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n6/a28>. Acesso em 14 ago. 2020.

PICOLLO, D.P, FACHINI, M. A atenção do enfermeiro ao paciente em cuidado paliativo. **Rev Ciênc Med.** 2018;27(2):85-92. Disponível em:

<http://docs.bvsalud.org/biblioref/2019/02/980808/med-4-00_3855.pdf>. Acesso em 29 ago. 2020.

A REPERCUSSÃO DA PANDEMIA NO TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL: TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA ÁREA SAÚDE ONCOLÓGICA

Gabriela da Silva Vieira[1]

1. Introdução

O contexto pandêmico alterou o dia a dia da população mundial, abalando diversos pontos, como o social, de saúde, econômico e educacional. Assim sendo, há uma modificação no trato de indivíduos enfermos. De acordo com Nascimento, et. al. (2020), a grande ocupação do sistema de saúde traz grande dificuldade no tratamento na neoplasia maligna. Sendo assim, a taxa de mortalidade, durante a pandemia, pode vir a aumentar tanto em razão da infecção propriamente dita quanto da não prestação de tratamento do tempo adequado.

Por ser uma doença nova ainda carece de estudos e pesquisas que retratem o impacto em grupos específicos, como é o caso de pacientes oncológicos. Em uma análise feita por Wije, J. (2020), estima-se que nos próximos anos terá um aumento na taxa de mortalidade de pacientes oncológicos em países como a Inglaterra, Irlanda do Norte e Estados Unidos, tanto em razão aos pacientes que contraíram a COVID-19 e, também, aos que tiveram atraso no diagnóstico e tratamento oncológico.

Dito isso, o contexto imponderável de uma pandemia exige competências teórico-políticas dos Assistentes Sociais para a compreensão e intervenção sobre a crise humanitária e sua profunda relação com a sociedade do capital.

O câncer é uma doença complexa, torna-se necessário o envolvimento de uma diversidade de profissionais durante todo o tratamento. Isso se deve ao fato da complexidade da doença, que perpassa o campo saúde-doença reverberando em todos os âmbitos da vida dos pacientes oncológicos. O Serviço Social atua na área da saúde frente aos determinantes sociais. Nesse sentido, no atendimento ao paciente oncológico, se depara com demandas sociais e econômicas que são intrínsecas ao processo de vida desses pacientes.

[1] Graduada em Serviço Social pela Universidade de Brasília | Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social na Universidade de Brasília | Assistente Social do Hospital Universitário de Brasília | contato de e-mail: gabrielavieirads22@gmail.com

Em sua maior parte as demandas são pontuais e corriqueiras. Porém, a atuação do Serviço Social se dá mediante a compreensão da realidade social, requisita-se do profissional uma visão ampla da situação que lhe chega, ou seja, tem-se que articular sua prática profissional à dimensão ético-política e teórico-metodológica, juntamente a dimensão técnico-operativa.

Os assistentes sociais atuam na defesa do Sistema Único de Saúde e do acesso à informação, em especial dos direitos sociais dos pacientes e seus familiares, com base no Código de Ética Profissional. Em conjuntura nas quais o governo decreta calamidade pública por conta de uma pandemia, as demandas a esses profissionais aumentam de forma exacerbada (CARDOSO E COSTA, 2020).

Diante isso, o objetivo deste estudo é apresentar as repercussões da pandemia na atuação do Assistente Social no trato com pacientes oncológicos em uma Unidade de Oncologia. Tem-se como objetivos específicos identificar as principais demandas sociais dos usuários na rede de saúde e as alterações no funcionamento dos serviços diante a atual conjuntura.

Esse estudo justifica-se devido a incipiência de estudos que retratem os impactos que a pandemia acarretou em diversos setores do país, neste caso, em especial no atendimento aos pacientes oncológicos. A escolha do tema surgiu com base em experiências profissionais e estudo qualificado acerca do tema. Tem como relevância científica e social compreender, no contexto local, a repercussão da pandemia para a realidade de pacientes oncológicos, podendo analisar as implicações com o processo de implementação das políticas públicas ofertadas a esses usuários.

Par isso, foi utilizada a pesquisa qualitativa, a qual de acordo com Minayo (2004), responde a questões específicas, pois ‘‘trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes’’ (MINAYO, 2004, p. 21). Desse modo, as técnicas de pesquisa utilizadas foram o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. No que se refere ao levantamento bibliográfico, almeja-se fundamentar teoricamente o estudo e no que tange à pesquisa documental foram analisados diários de campos elaborados no decorrer da prática profissional.

Tendo como instrumento de coleta de dados a observação participante, na qual tem-se o contato direto, frequente e prolongado do pesquisador com os participantes (MINAYO, 2004). E a utilização do diário de campo elaborado durante a prática profissional. Sendo um instrumento utilizado em pesquisas qualitativas e etnográficas,

permite o detalhamento de informações, observações e reflexões que surgem no decorrer de uma pesquisa (MALINOWSKI, 2001)

A estrutura desse artigo está dividida em três tópicos: o primeiro discorre acerca da atuação dos assistentes sociais, discutindo os desafios postos a essa atuação numa conjuntura de pandemia global e o segundo aborda sobre a atuação do Assistente Social e, por fim, tece considerações sobre as repercussões da pandemia na atuação dos assistentes sociais numa Unidade de Oncologia.

2. Desafios da atuação do Assistente Social em face da pandemia da Covid-19

É fato que desde a década de 1990, vive-se uma intensa ofensiva neoliberal, na qual acarreta a regressão dos direitos sociais, em prol do mercado e do capital, ocorre por meio da redução dos gastos públicos, privatização da saúde e mercantilização dos serviços sociais, tendo a justificativa a crise fiscal (IAMAMOTO, 2006).

Os princípios fundamentais do SUS permanecem como desafios centrais na agenda da política em questão, pois ainda se encontram com um caráter focalizado a um pacote básico para a saúde, além de uma extensão da privatização. Tendo assim, a universalidade dos direitos como um aspecto que ainda provoca uma forte resistência aos formuladores do projeto privatista da saúde, pois os valores universais e coletivos são transformados em individualistas e focalistas[2] (BRAVO, 1999).

O governo pouco se preocupa com a saúde pública, reduz os gastos com a justificativa de crise, usando terrorismo, afirmando que é primordial reformas acontecerem para o bem o país (BARROS E BRITO, 2019). Todavia, isso é algo irreal, é como uma ‘‘cultura de crise’’, o governo tenta justificar a redução do investimento público alegando falta de orçamento, quando existem prioridades para o destino dessa verba, nas quais satisfaz as condições de produção do capital e da produção e reprodução das relações sociais (VIEIRA, 2019).

Em 2019, de acordo com Bravo, Pelaez e Menezes (2020), ocorreu a 16º Conferência Nacional de Saúde, cujo tema foi ‘‘Democracia e Saúde’’. Nessa Conferência ficou claro a situação de barbárie que o país enfrenta, assim como os desmontes sociais, morais e políticos. Observa-se um governo que regride os direitos da

[2] Entende-se que as políticas sociais desde os anos 90 seguem uma perspectiva individualista, por não ver todo o contexto social, econômico e político dos usuários, trazendo uma culpabilização do sujeito pela condição que se encontra e focalista pela seletividade das políticas públicas dificultando o acesso.

classe trabalhadora e ameaça a privatização do SUS. Para Matos (2020) mesmo que o Brasil cresça e que as receitas federais estejam equilibradas, as despesas primárias continuarão ao teto dos gastos, poiso governo não irá se articular em favor da classe trabalhadora, essa que necessita de saúde pública.

A efetivação do SUS segue tensionada pela perspectiva neoliberal, com repercussão na implementação da política de saúde, devido ao aumento da precarização, focalização e mercantilização no acesso aos diretos sociais. A defesa do SUS é primordial em tempos sombrios, no qual observa-se o agravamento das forças comprometidas em prol do capital e sua conservação (ROSADO, I. V. M.; FREITAS, G. A. de., 2020).

Dessa forma, fica claro que o momento pandêmico não é o responsável por essa crise contemporânea, mas exacerbou os traços das desigualdades sociais, as deixando mais tangíveis e visíveis. E é nesse cenário que entra o trabalho do Assistente Social na política de saúde.

Com a Reforma Sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde, acarretou uma expansão dos espaços sócio-ocupacionais dos assistentes sociais. Sendo assim, cabe ao Serviço Social articular-se ao projeto da reforma sanitária e dando continuidade com o projeto ético-político da profissão elaborando estratégias que reforcem ações para a efetivação dos direitos sociais à saúde (CFESS, 2015).

Para a prática do Serviço Social na saúde é primordial a compreensão dos condicionantes de saúde numa perspectiva totalizante, baseada na identificação das determinações econômicas, sociais e culturais das desigualdades socias (CFESS, 2015). Para isso, é necessário compreender os fatores macro determinantes que influenciam o processo saúde-doença, como o acesso a ambientes e serviços essenciais, saúde, alimentação, moradia, educação, saneamento básico, condições financeiras e de trabalho, dentre outras. Dito isso, é imprescindível o conhecimento das contradições e desigualdades postas na sociedade, compreendidas como expressões da questão social.

Dito isso, no momento atual em que se encontra a pandemia da COVID-19, é notável dois desafios na prática do Assistente Social na política de saúde, o primeiro tem relação com a condição de trabalhador e o segundo é a respeito das demandas e atribuições dos profissionais (SOARES; CORREIA; SANTOS, 2021).

Relacionado a condição do Assistente Social como um trabalhador, a cada dia que passa está mais expressa a precarização e privatização da saúde. No qual nota-se a transferência de gestão de hospitais para Organizações Sociais, com contratos

precarizados e temporários de trabalho, além da remuneração reduzida (SOARES; CORREIA; SANTOS, 2021).

Temos um aprofundamento das jornadas de trabalho, nos quais põe em risco a saúde e a qualidade dos serviços prestados, com plantões de 24 horas de trabalho seguidas. Além disso, a escassez de equipamentos de proteção individual para os profissionais durante a pandemia de tornou um problema grave para o enfrentamento da COVID-19. Isso ocorreu devido uma racionalização no uso dos EPIs para os profissionais que não tivessem contato direto com pacientes que contraíram o vírus (SOARES; CORREIA; SANTOS, 2021).

No que se refere as demandas e atribuições aos Assistente Sociais, temos como primeiro desafio a recomendação imposta pelo Ministério da Saúde, para que o Serviço Social desse a comunicação de óbito aos familiares durante a pandemia (BRASIL, 2020). Para Soares, Correia e Santos (2021), essas recomendações reiteram práticas antigas em saúde vinculadas ao Serviço Social tradicional e conservador. Tendo dito o conjunto CFESS/CRESS emite uma normativa enfatizando que a comunicação de óbito não é atribuição dos Assistente Sociais.

Dessa forma, em conformidade com Matos (2020, p. 3), o Serviço Social tem como objetivo identificar ‘‘aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais que atravessam o processo saúde-doença para assim mobilizar recursos para o seu enfrentamento’’. No próximo tópico será abordado a repercussão da pandemia no atendimento aos pacientes oncológicos, segundo o olhar do Assistente Social.

3. A atuação do Assistente Social numa Unidade de Oncologia: repercussões da pandemia

A Unidade de Oncologia fornece atendimento integral aos pacientes com câncer. O local atende usuários adultos com diagnóstico confirmado da doença, além de ter sido indicado ao tratamento de quimioterapia e/ou radioterapia. Dentro da instituição trabalhasse com Equipe Multiprofissional, no qual se encontra a atuação do Serviço Social.

A demandas do Assistente Social são questões sociais relacionadas à saúde e às doenças oncológicas, tendo como o objetivo não apenas curar o paciente, mas proporcionar melhora na qualidade de vida, redução da taxa de recidiva e de adaptação

as sequelas da doença (VIEIRA, 2019). Os pacientes chegam na Unidade via Sistema de Regulação da Secretaria de Saúde.

O Assistente Social é o profissional de saúde que provém suporte na modalidade de atendimento ambulatoriais aos pacientes com câncer e familiares, quando identificada questões sociais e de saúde ao contexto de adoecimento e tratamento, seja esse curativo ou paliativo. É objetivo da atuação minimizar e evitar possíveis agravos sociais desencadeados pelo diagnóstico da doença e seus respectivos tratamentos, a partir da identificação precoce de usuários em situação de risco e vulnerabilidade social.

Esse profissional avalia e considera os aspectos socioculturais e econômico dos usuários a fim de compreendê-lo em sua totalidade e proporcionar um acompanhamento qualificado com intervenções que busquem melhorar a condição de vida dos indivíduos para que sigam com o tratamento da melhor forma possível. É responsável também por orientar os ‘‘pacientes e familiares acerca dos deveres, direitos, serviços e recursos sociais disponíveis para os usuários demandantes do serviço’’ (VIEIRA, 2019, p. 22).

Dito isso, a prática profissional do Serviço Social numa Unidade de Oncologia está pautada, em sua maior parte, pela orientação dos direitos e benefícios sociais dos pacientes oncológicos. Vale destacar que para cada um existe condicionalidades avaliadas individualmente com cada usuário do serviço pela Equipe de Serviço Social. Os direitos e benefícios dos pacientes oncológicos do Distrito Federal estão descritos na Tabela 1.

Tabela 1 – Direitos e Benefícios dos pacientes oncológicos do Distrito Federal

Passe Livre do DF	Saque do Programa de Integração Social (PIS)
Passe Livre Interestadual	Saque do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
Tratamento Fora de Domicílio (TFD)	Assistência jurídica gratuita
Auxílio-doença	Isenção de Impostos de Renda
Aposentadoria por invalidez	Isenção de Impostos de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Isenção de Imposto de Produtos Industrializados (IPI);
Saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	Isenção de Impostos de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para veículos adaptados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para o Serviço Social o atendimento durante a pandemia surgiu novas demandas referentes a orientação para o recebimento do Auxílio Emergencial e a judicialização de medicação e exames. Além do aumento pela demanda da orientação de óbito, no que se refere ao sepultamento social.

Nota-se uma quantidade razoável de pacientes com dificuldades de realização de exames e o recebimento de medicações durante a pandemia, devendo ser judicializada na saúde para garantir o acesso de forma mais rápida.

Houve uma mudança na instituição na quantidade de atendimentos diários, a fim de evitar aglomerações na sala de espera. Dito isso, em dias que foram atendidos em média 20 usuários aproximadamente, durante a pandemia esse número foi reduzido pela metade.

No que se refere aos benefícios, durante o momento pandêmico nota-se dificuldades por parte dos usuários em acessar os direitos, devido a interrupção de atendimentos e demora nos agendamentos em outras instituições como nos Centros de Referência da Assistência Social.

Nesse sentindo, o bloqueio e demora para o acesso aos direitos sociais prejudica o seguimento do tratamento oncológico devido as condições socias dos pacientes, que precisam o auxílio para dar continuidade e ter condições de permanecer para o tratamento, seja ela curativo ou paliativo.

Durante os atendimentos observa-se uma angústia e medo por alguns usuários no que tange a contaminação do coronavírus por ser parte do grupo de risco. Além disso, em atendimentos nota-se a saúde mental prejudicada, visto que muitos usuários se sentem sozinhos por serem deixados em casa no isolamento. Todavia, muitos usuários se apresentam abertos e frequentes nas consultas de acompanhamento com a Equipe de Psicologia da unidade.

3.1. A repercussão da pandemia no atendimento aos pacientes oncológicos de uma Unidade de Oncologia

Entende-se que, o contexto pandêmico alterou o dia a dia da população mundial, abalando diversos pontos, como o social, de saúde, econômico e educacional. Assim sendo, há uma modificação no trato de indivíduos enfermos. A grande ocupação do sistema de saúde traz grande dificuldade no tratamento na neoplasia maligna. Sendo assim, a taxa de mortalidade, durante a pandemia, pode vir a aumentar tanto em razão da infecção propriamente dita quanto da não prestação de tratamento do tempo adequado (NASCIMENTO, ET. AL., 2020).

Por ser uma doença nova ainda carece de estudos e pesquisas que retratem o impacto em grupos específicos, como é o caso de pacientes oncológicos. O estudo de

Nascimento, et. al (2020) ressalta a importância de propor estratégias de ações devido ao possível acúmulo de cirurgias oncológicas, realização de exames, tratamentos e aos diagnósticos tardios, com o propósito de impedir uma elevada taxa de mortalidade por câncer.

A lei nº 12.732/2012 determina que o primeiro tratamento oncológico seja realizado dentro de 60 dias a contar da data do diagnóstico. Além disso, o SUS tem o prazo de 30 dias para diagnosticar a doença a partir da suspeita. A capacidade é restrita para atender os novos casos de câncer, descumprindo a lei (BARROS et.al. 2019)

Para Ramos et al. (2007) indica uma dificuldade de acesso aos serviços de atenção especializada, decorrente da insuficiência do SUS para atendimento à demanda ou por falta de recursos do próprio usuário.

O Unidade de Oncologia base para esse estudo, possui uma contratualização junto à Secretaria de Saúde para o acolhimento mensal de 60 novos pacientes oncológicos já com diagnóstico fechado de câncer.

O serviço realiza uma atividade semanal de acolhimento desses novos pacientes, onde as equipes médicas e multiprofissionais realizam seus atendimentos e avaliações iniciais. No cenário atual, a equipe assistencial é composta por equipe multiprofissional capacitada para atuar de forma integrada na gestão do cuidado integral ao paciente oncológico.

Os usuários do serviço seguem o perfil de acordo com a Diretriz para o Acolhimento aos novos pacientes. A Unidade de Oncologia atende pessoas adultas (maiores de 18 anos) que já possuem o diagnóstico confirmado de neoplasia maligna e que tenham uma indicação de tratamento clínico oncológico (quimioterapia) para os tipos de cânceres mais prevalentes, sendo eles: de mama, ginecológico (endométrio, ovário e colo), coloproctologia (cólon e reto), urológico (próstata, testículo e bexiga), estômago e pulmão, por tempo determinado enquanto durar o tratamento oncológico.

Devido a pandemia do COVID-19 houve algumas mudanças no atendimento dentro da instituição. No que se refere ao setor da Oncologia Clínica, de acordo com o Plano de Contingência para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, houve a manutenção dos atendimentos essenciais aos pacientes encaminhados pelo Complexo Regulador da SES-DF, isto é, as consultas ambulatoriais, quimioterapia e radioterapia foram mantidas.

Todavia, vale destacar que a demanda foi reduzida. O acolhimento mensal antes com 60 pacientes oncológicos por mês, durante a pandemia caiu para aproximadamente

30, tendo como base os dados obtidos durante o ano de 2020. Além disso, as consultas ambulatoriais foram agendadas com horários específicos para evitar aglomerações. O serviço de Oncologia recebeu nos anos de 2019 e 2020 um volume total de 927 pacientes para tratamento. Com relação a distribuição e recebimento dos tipos de pacientes oncológicos vejamos a Tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Volume de Pacientes atendidos numa Unidade de Oncologia nos anos de 2019 e 2020

TIPO DE CÂNCER	QUANTIDADE
Outros	114
Reto	46
Cabeça e pescoço	23
Colo uterino/ ovário e endométrio	136
Cólon	43
Esôfago	35
Estômago	47
Instestino	30
Mama	259
Próstata	138
Pulmão	56
TOTAL	**927**

Fonte: Elaborada pela autora.

Desse volume 62% são pacientes mulheres e 38% são homens. Percebe-se que 26% representa os cânceres que mais acometem os homens (próstata, pulmão e estômago), deste total o CA de próstata é representado por 15%.

Vale destacar que 43% refere-se ao tipo de câncer mais prevalente ao sexo feminino, sendo 28% (câncer de mama) e 15% (câncer de colo uterino, ovário e endométrio). No Tabela 3 podemos observar a disparidade existente de pacientes no ano de 2019 e 2020, apresenta a alta diminuição de atendimentos durante a pandemia.

Tabela 3 – Pacientes atendidos nos anos de 2019 e 2020

ANO DE ENTRADA	QUANTIDADE DE PACIENTES
2019	**619**
2020	**308**
Total Geral	**927**

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com os dados no primeiro ano da pandemia global ocasionada pelo COVID-19 houve uma redução drástica no recebimento de novos pacientes na Unidade de Oncologia para o tratamento oncológico. De acordo com o volume total da amostra,

no ano de 2020 deram entrada no serviço apenas 38% de usuários em comparação aos 62% no ano de 2019.

As razões que nos levam a pensar o resultado dos dados está na paralisação de exames e consultas médicas, que ficaram durante certo período à mercê do enfrentamento ao coronavírus. E também por conta do distanciamento social a população diminuiu as buscas por diagnóstico e tratamento durante a pandemia.

A queda na procura é um reflexo do pavor que a sociedade sentiu diante a pandemia da COVID-19. Pacientes deixaram de comparecer na instituição, remarcaram consultas e adiaram o projeto terapêutico, houve, também, casos de usuários que não compareceram para a cirurgia já agendada.

Além disso, o Sistema de Regulação da Secretaria de Saúde diminuiu a quantidade de pacientes encaminhados mensalmente pela metade. Tendo apenas em média 30 pacientes por mês.

É válido destacar que o cenário de atendimentos oncológicos no Distrito Federal se concentra em 03 unidades de tratamento: Hospital de Base – HB; Hospital Regional de Taguatinga – HRT; e, o Hospital Universitário de Brasília. E de acordo com as estimativas do Instituto Nacional do Câncer a capacidade é restrita para atender os novos casos que estão surgindo na Capital Federal (INCA, 2019)

Para o ano de 2020 houve uma estimativa de 8.660 novos casos de incidência de câncer por 100 mil habitantes. O que revela ainda mais a incapacidade das instituições atenderem os casos, ainda mais no momento pandêmico atual (INCA, 2019).

Todavia, vale destacar que o tempo é decisivo no que tange a cura do usuário. Apesar dos esforços para o combate ao novo coronavírus não se pode deixar de lado as demais patologias. Espera-se que diante todo a conjuntura atual, a incidência do diagnóstico de câncer tardio aumento, assim com as taxas de mortalidade da doença.

4. Considerações finais

A pandemia trouxe e continua trazendo consequências inimagináveis ao longo dos meses. Todas as áreas foram afetadas, desde a saúde, educação, economia, política até a social, dentro outros. Esse estudo permitiu visualizar algumas repercussões da pandemia para uma Unidade de Oncologia.

É notória a ampla diminuição dos atendimentos para os novos casos de câncer, sendo contrários as estimativas para o ano 2020, o que indica uma possível incidência de diagnósticos tardios e aumento da mortalidade da doença.

Torna-se necessário retomar a atenção ao câncer por ser um problema de saúde mundial, de acordo com o INCA, quando se analisa as taxas de mortalidade, no Brasil, o câncer está sempre incluído entre as primeiras causas de morte prematura, ou seja, antes dos setenta anos de idade.

A saúde é uma temática primordial no campo de estudos da política social. O contexto de pandemia se transformou num imenso obstáculo para o Sistema Único de Saúde, para a garantia do acesso equilibrado e pleno da população ao diagnóstico e tratamento do câncer, em razão da paralisação de exames e consultas médicas, além de cirurgias oncológicas e a baixa procura por atendimento por parte dos usuários.

É reconhecido a importância do diagnóstico precoce no tratamento do câncer para obtenção de efetividade, visto que qualquer demora no atendimento implica menor chance de cura e maior custo para o sistema de saúde, o usuário e familiares. O câncer não espera.

Para finalizar, destaca-se que para futuros estudos a necessidade de avaliar o impacto da pandemia a partir da opinião dos usuários, a fim de compreender as barreiras de acesso sociocultural, política, econômica, geográfica ou simbólica que se depararam ao buscar acesso à saúde.

Referências

BARROS, Â. F. et. al. (2019). **Itinerário terapêutico de mulheres com câncer de mama tratadas no Distrito Federal**, Brasil. Revista de Saúde Pública, 53, 1–11. https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2019053000406 . 2019.

BARROS, Bárbara Terezinha Sepúlveda; DE BRITO, Ângela Ernestina Cardoso**. A política de saúde sob o governo Temer: aspectos ideológicos do acirramento do discurso privatista**. O Social em Questão, PUC: Rio de Janeiro, n. 44, ano XXII, p. 67-86, mai./ago. 2019. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_44_art3.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL, **Manejo de corpos no contexto do novo coronavírus Covid-19**. 1 ed. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde. 2020

BRASIL. **Lei nº 12.732 de 22 de novembro de 2012**. Dispõe a respeito do primeiro tratamento do paciente com neoplasia maligna comprovada, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Planalto Central. 2012.

BRAVO, Maria Inês Souza. **A política de saúde na década de 90: projetos em disputa**. Revista Superando Desafios – Cadernos do Serviço Social do Hospital Universitário Pedro Ernesto, Rio de Janeiro, nº 4, UERJ /HUPE, 1999.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; DE MENEZES, Juliana Souza Bravo. **A Saúde nos governos Temer e Bolsonaro: Lutas e resistências**. Ser Social, v. 22, n. 46, p. 191-209, 2020

CFESS. **Orientação Normativa nº3/2020**, de 31 de março de 2020. Dispõe sobre ações de comunicação de boletins de saúde e óbitos por assistentes sociais. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2020.

CFESS. **Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na Saúde**. Grupo de trabalho ‘‘Serviço Social na Saúde’’. Brasília. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo.** In: Ana Elisabete Mota; Maria Inês Souza Bravo; Roberta Uchôa; Vera Maria R. Nogueira; Regina Marsiglia; Luciano Gomes; Marlene Teixeira. 56 (Org.). Serviço Social e Saúde. 1ªed.São Paulo/Brasília: Cortez/ Ministério da Saúde, 2006, v. , p. -. (Versão digitalizada).

MATOS, Maurílio. **A pandemia do coronavírus (Covid-19) e o trabalho de assistentes sociais na saúde.** Rio de Janeiro: CRESS, 6 abr. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Estimativas 2020: incidências de câncer no Brasil. INCA. Instituto Nacional do Câncer**. Rio de Janeiro. 2019

Nascimento CC do, Silva PH dos S, Cirilo SSV, Silva FBF. **Desafios e Recomendações à Atenção Oncológica durante a Pandemia da Covid-19**. Rev. Bras. Cancerol. [Internet]. 25º de setembro de 2020 [citado 16º de março de 2021];66(TemaAtual):e-1241

NASCIMENTO CC DO, SILVA PH DOS S, CIRILO SSV, SILVA FBF. **Desafios e Recomendações à Atenção Oncológica durante a Pandemia da Covid-19**. Rev. Bras. Cancerol. [Internet]. 25º de setembro de 2020 [citado 16º de março de 2021];66(TemaAtual)

Ramos C, Carvalho JEC, Mangiacavalli M. **Impacto e (i) mobilização: um estudo sobre campanhas de prevenção ao câncer.** Ciênc Saúde Colet. 2007;12(5):1387-1396. doi: http://dx.doi.org/10.1590/S1413- 81232007000500036. 19.

ROSADO, I. V. M.; FREITAS, G. A. de**. As contradições do direito à saúde no capitalismo: apontamentos da realidade brasileira**. SER Social, [S. l.], v. 22, n. 47, p. 368–388, 2020. DOI: 10.26512/sersocial.v22i47.25428

SOARES, Raquel; CORREIRA, Maria Valéria; SANTOS, Viviane. **Serviço Social na política de saúde no enfrentamento da pandemia da Covid-19.**Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.140, p.118-133, jan/abr. 2021.

VIEIRA, Gabriela. **A contraindicação do tratamento oncológico: perspectivas de profissionais de Serviço Social**. Brasília: Universidade de Brasília. [Trabalho de Conclusão de Curso]. 2019.

WIJE J. **Covid-19: câncer mortality could rise at least 20% because of pandemic, study finds.**BMJ.2020;369:M1735.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E O DESAFIO ENFRENTADO PELA PANDEMIA DA COVID-19

Kátia Justina Silva França[1]
Celso Gonçalves Alves[2]
Élida de Azevedo Pereira[3]
Maristela Dalbello-Araujo[4]

1. Introdução

Desde a antiguidade é possível observar a essencialidade do Estado na sobrevivência e qualidade de vida de um povo, o que nos dias atuais não é diferente. A atuação do Estado na contemporaneidade é fundamental para a consolidação de uma sociedade justa e é neste sentido que as políticas públicas se mostram primordiais.

A saúde é um direito que todo o ser humano dispõe, sendo amplamente relacionado a vida e ao bem-estar, assim como a saúde mental, porém, não é porque a saúde consta em um dispositivo legal, que ela efetivamente produzirá seus efeitos, pois, existem muitos desafios que a própria lei desconhece ou quando foi criada não foi possível prever, como, por exemplo, os efeitos da pandemia da covid-19. A política pública então é uma ferramenta que o Estado possui para enfrentar esses desafios de maneira atual e eficaz, agindo especificamente na solução do problema que atinge a coletividade.

As Políticas públicas de saúde, no que lhe respeitam, estão inseridas nas ações sociais do Estado, promovendo bem-estar, melhores condições de saúde à população e a cada indivíduo, indo muito mais além do que isso, reduzindo as desigualdades sociais em saúde (CUNHA, HENRIQUES, COSTA, 2020).

Por meio da política de saúde mental iniciada ainda nos anos 80, o Brasil conquistou grande destaque no cenário internacional quanto à saúde mental. Esse reconhecimento se dá

[1] Formação: Serviço Social; Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: katiafranca_sjc@hotmail.com;
[2] Formação: Medicina; Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: celsogalves@gmail.com;
[3] Formação: Psicologia; Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: elidap.ro@gmail.com.
[4] Formação: Psicologia; Doutora em Psicologia; Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local; Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: dalbello.araujo@gmail.com

pelo fato de que o Brasil foi um dos primeiros países, fora do grupo dos países com grandes recursos, a estabelecer uma política nacional de saúde mental e de tê-la implementado com êxito apreciável durante mais de 30 anos (ALMEIDA, 2019).

Nesse período pandêmico causado pela covid-19, existe uma concordância de que ela não afeta apenas a saúde física, mas igualmente a saúde mental e o bem-estar das pessoas, podendo ser seus efeitos maiores que a pandemia, resultando em complicações econômicas e psicossociais inestimáveis (NABUCO, DE OLIVEIRA, AFONSO, 2020).

Entender como as políticas públicas impactam a realidade da população e de como elas produzem seus efeitos, principalmente na saúde, são um dos objetivos dessa pesquisa, que considerará o cenário atual da pandemia do covid-19 nessas políticas.

A pesquisa é de cunho exploratório e teve início com uma Revisão de Literatura, visando reunir informações e dados essenciais para a construção do artigo.

1. Desenvolvimento

2.1 Noções Fundamentais de Políticas Públicas

Para entender como e onde as políticas públicas atuam, é necessário primeiramente entender os elementos que compõe toda sua complexidade, importante frisar, que a ideia que temos hoje de política pública é fruto de uma série de fatos e acontecimentos que percorreram toda a história (GIANEZINI *et al*., 2017).

Muitas teorias permeiam a ideia de Estado, podendo ser sintetizadas sob três grandes teorias que declaram que: sempre houve a existência de um Estado e uma sociedade; o Estado foi criado para atender as necessidades dos grupos sociais; e que a definição de Estado é histórica e concreta. Outras teorias pairam quanto a formação do Estado, que este se deu de forma natural, porém, a mais aceita é a formação contratual do Estado, emque, o ser humano realiza pactos e contratos visando o interesse público (bem comum) surgindo, assim, as ações sociais. Neste sentido, é que nasce a ideia de políticas públicas, pois está associada diretamente ao Estado, mesmo que outros atores sejam frequentemente relatados (GIANEZINI *et al.,* 2017).

Com o advento das políticas públicas, a área é constantemente representada como uma ciência social aplicada, voltada à resolução de problemas, alguns elementos são comumente associados ao problema como: Causalidade; Gravidade; Incidência; Novidade; Proximidade; Crise; Público-alvo; Meios versus fins; e Soluções (CAPELLA, 2018).

Contudo, uma noção importante nos estudos sobre problemas em políticas públicas é a diferenciação entre condições e problemas públicos. O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Problemas públicos e políticas públicas existem em muitas áreas governamentais. A finalidade principal de uma política pública é o enfrentamento, diminuição e até mesmo a resolução do problema público (SECCHI, 2020).

Há também no contexto das políticas públicas, o termo agenda, que pode ser entendido como um conjunto de discussões políticas que avaliam quais questões merecem atenção do sistema político, podendo ser dividida em sistêmica, governamental e decisória (CAPELLA, 2018).

Na agenda sistêmica, é quando a sociedade entende que determinadas questões são de competência governamental, manifestando-se através da opinião pública, entretanto, nem todas essas questões apresentadas atrairá a atenção dos membros do governo. A agenda governamental, por sua vez, é constituída pelas questões classificadas como essenciais à administração pública, podendo variar de acordo com o local, podendo ser municipal, estadual e federal, porém, apresentada a circunstâncias e volume dessa questão, apenas algumas serão aproveitadas na agenda governamental por certo período. Essa avaliação de quais questões merecem atenção do poder público é que consiste em a agenda decisória, pois já estão prontas para virar políticas públicas. Destacando agendas especializadas, como, saúde, educação, segurança, etc. (CAPELLA, 2018).

Entende-se que a política pública trata da tomada de decisões, porque esta resulta em diferentes interesses, de diferentes classes sociais que exigem ação do poder público, respeitando-se os direitos fundamentais.

Desta forma, essas ações são fragmentos que visam harmonizar os serviços públicos e privados do Estado para perseguir seus objetivos principais e relevantes. Assim, a escolha dos objetivos se dá por meio da administração pública, considerando a garantia dos interesses coletivos (DE FREITAS, CASSOL, RODRIGUES, 2021).Na relação entre avaliação e implementação de políticas públicas, segundo os autores, existe uma desarmonia nessa relação, pois, enquanto na avaliação pretende-se contribuir para a implementação da política pública produzindo dados e informações que podem favorecer na identificação de pontos fortes e fracos, a implementação apresenta obstáculos e impedimentos à avaliação, em virtude de sua natureza mutável, altamente dependente das estruturas e dinâmicas dos contextos locais de ação (LOTTA, 2019).

A implementação das políticas públicas é um pré-requisito necessário para a atividade administrativa do Estado e consiste em um meio de ação não apenas indicado, mas também legalmente exigido. A Lei 12.593/2012 é um exemplo disso, foi o próprio texto que traçou as formas de implementação das políticas públicas e estipulou que o planejamento governamental deveria priorizar o desenvolvimento sustentável e as diretrizes adotadas visando a garantia dos direitos humanos e sociais, regionais reduzindo desigualdades étnico-raciais e específicas de gênero, promovendo bens e serviços para a sociedade (BRASIL, 2012; DE FREITAS, CASSOL, RODRIGUES, 2021).

O emprego das políticas públicas na condução e gerenciamento dos interesses dos deveres sociais por parte dos entes do Estado é indispensável para a seguridade dos direitos fundamentais e garantias essenciais à vida em sociedade. No entanto, é essencial destacar o caráter indispensável destas ações, das quais é entendido como a passagem do dever ser para o ser de fato em relação à existência do próprio Estado de Bem-Estar Social (DE FREITAS, CASSOL, RODRIGUES, 2021).

Cada aspecto da atuação do Estado por meio das políticas públicas é um fator importante do Estado de bem-estar, que trata da implementação de princípios normativos por meio da atuação direta dos entes públicos no campo da dinâmica social.

1.2 Políticas de Saúde e Políticas de Saúde Mental

As Políticas públicas visam o interesse da coletividade, portanto tem uma abrangência muito grande pois envolvem questões de ordem pública. São muitas e complexas variáveis que compõem a estruturação de processos que impactam a realidade.

> As políticas públicas influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p. 390).

No estudo das políticas públicas são consideradas didaticamente quatro etapas essenciais que são a formulação, execução, monitoramento e avaliação. A implementação de políticas públicas é a vertente mais atual da análise de políticas públicas (LOTTA, 2019). “Nos anos 1960, com o boom dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social, e com alto investimento das agências multilaterais, houve um esforço grande da literatura em investir em processos de avaliação de políticas públicas” (BARRETT, 2004, p.14).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas já passam de 40 anos ultrapassando a quarta geração (LOTTA, 2019). A primeira geração, ainda nos anos 1970, provinha dessas preocupações iniciais em compreender o que acontecia quando as políticas públicas eram colocadas em prática que subvertia os resultados previamente desenhados. Por olhar de cima para baixo, esta é a chamada análise top down de implementação. Com diversas pesquisas os autores desta perspectiva concluem, que as políticas falham pelo fato da implementação não seguir a formulação, seja pelos objetivos serem muito abrangentes, ou porque há muitos atores e valores distintos na implementação.

Surge nos anos 1970 e 1980 outra corrente, que entende ser a implementação apenas uma parte do processo estando, portanto, também sujeita a decisões que ocorrem pelo fato de que nem tudo está previsto, controlado ou normatizado. Esta segunda geração de estudos foi conhecida por bottomup. Estes autores entendem que as análises de políticas públicas devem ser olhadas de baixo para cima, com foco no que de fato acontece. Com um olhar para os atores envolvidos na implementação, surge o chamado "burocrata de nível de rua" que pelos estudos reforçam a tese de que há muitos processos envolvidos. "Nos anos 1990 são propostos vários modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio bottomup e top down e propor outros modelos analíticos" (BARRETT, 2004, p.18).

Essa é a chamada terceira geração de estudos, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação (SABATIER, 1988; BARRETT, 2004). "O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados" (LOTTA, 2019, p.18). A quarta geração destes estudos é o momento atual, marcado por múltiplos modelos e formas distintas de análise em vários países, com a participação de outros setores na fase de implementação destacando-se a sociologia. No Brasil desde 2010 este campo tem crescido e em 2018 foi realizado o I Seminário Nacional de Estudos sobre Políticas Públicas, sob organização da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Universidade Federal do ABC (UFABC) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) em Brasília. Evento que reuniu centenas de participantes sendo um marco histórico no avanço da agenda sobre implementação de políticas públicas (D'ÁVILA; SALIBA, 2017).

1.2.1 Políticas de Saúde Mental

Na história da psiquiatria existem séculos de intervenções, pois na Grécia Antiga 2.000 anos A.C os loucos possuíam “poderes divinos”. Na Idade Média, “demônios” que passavam seus dias acorrentados e expostos ao frio e à fome. No século XXVIII, loucos, quando apresentavam um comportamento diferente e no século XIX com Philippe Pinel a loucura tornou-se uma questão médica sendo vista como doença e que deveria ser tratada. No século XX com Freud a psicanálise se populariza em todo o mundo e se impõe como marco na saúde mental (FIGUEIREDO, 2019).

Em 1852 foi inaugurado no Brasil o Hospício Pedro II no Rio de Janeiro, a primeira instituição que por decreto imperial voltava-se completamente para tratamento dos loucos da capital do país. Em 1901 em Franco da Rocha, São Paulo foi construído o grande Asilo Juqueri com o objetivo de recolher e tratar terapeuticamente os alienados recuperando-os para o trabalho. Em 1936 foi realizada a primeira cirurgia de lobotomia do Brasil. De1950 a 1970 a falta de leitos nos hospícios permitiu a expansão de leitos privados.

Nos anos 60, Franco Basaglia na Itália questiona a existência dos hospitais psiquiátricos. No Brasil, com a lei proibindo novos hospícios em 1978 surge o hospital-dia, os leitos psiquiátricos em hospitais gerais entre outras medidas.A Reforma Sanitária Brasileira iniciada com o tema Saúde e Democracia em 1970 evoluiu com grande mobilização que culminou nas Conferências Nacionais de Saúde Mental em 1987, 1992 e 2001.

As Conferências Nacionais de Saúde Mental realizadas em 1992 e 2001 foram importantes no avanço de formação de recursos humanos, além do financiamento e controle social, pois as instituições manicomiais deveriam ser substituídas, com foco em cuidado integral, através do trabalho em equipes interdisciplinares. Este espaço novo tinha como proposta ampliar e diversificar a Atenção Psicossocial (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, 2001).

Com a implantação de 500 CAPS no Brasil em 2004 quando se realizava o I Congresso Brasileiro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), foi celebrado este importante marco (CONGRESSO BRASILEIRO DE CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL, 2004). Em 2018 já eram quase 2000 mil CAPS segundo relatos do Ministério da Saúde. Outro acontecimento durante este evento foi a criação da Escola de Supervisores com o objetivo

capacitar profissionais para desenvolverem um trabalho institucional e também clínico na consolidação de cada CAPS.

Outros importantes avanços como a regulamentação dos Serviços Residenciais Terapêuticos em 2000, a instituição do auxílio de reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações, o Programa de "volta para casa" em 2003 e em 2011 através da portaria 3088 a criação da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), foram decisivos para o redirecionamento de cuidados na saúde mental.

O processo de transformação da assistência psiquiátrica é dinâmico e traz alguns conflitos pela sua complexidade, acima de tudo por extrapolar o campo da saúde. Nesta amplitude, muitas são as tensões e atravessamentos que evidenciam diferentes elementos, sendo um deles o gênero, dentre outros.

2.2.2 Integralidade em Saúde

Quando falamos em políticas públicas de saúde a partir do SUS, é mandatório que a universalidade, equidade e integralidade sejam destacados como doutrina.

Ao mesmo tempo, o princípio da integralidade pressupõe a articulação da saúde com outras políticas públicas, como forma de assegurar uma atuação intersetorial entre as diferentes áreas que sejam afins na saúde e na qualidade de vida dos indivíduos. Porém, mediante as ferramentas teóricas propostas por Foucault (1995) em termos de eixos de investigação, discurso, poder e sujeito, o campo social deve ser tratado como um problema, e não como uma evidência. Assim, as ferramentas foucaultianas nos permitem analisar como determinadas práticas foram historicamente produzindo rupturas, demarcações de campos discursivos e saberes sobre sujeitos, a partir de exercícios do poder. Portanto, não se trata de operar com o conceito, mas de olhar como as noções são construídas, não as tomando como uma realidade independente (FOUCAULT, 1995).

Embora os transtornos mentais causem pouco mais de 1% da mortalidade, são responsáveis por mais de 12% da incapacitação decorrente de doenças. Esse porcentual aumenta para 23% em países desenvolvidos. Das dez principais causas de incapacitação, cinco delas são transtornos psiquiátricos, sendo a depressão responsável por 13% das incapacitações, alcoolismo por 7,1%, esquizofrenia por 4%, transtorno bipolar por 3,3% e transtorno obsessivo-compulsivo por 2,8% (ANDRADE, MALUF, 2017).

No ano de 2017, a SESA registrou 724 internações compulsórias por motivo de saúde mental. Destas, 684 foram por uso de SPA, o que permite concluir que, embora as internações por transtornos mentais e comportamentais de maneira geral venha em tendência de queda, o mesmonão se verifica comas internações por transtornos mentais e comportamentais devido ao uso de álcool e outras SPA (ESPÍRITO SANTO, 2018).

Ruben Mattos (2004), coloca a integralidade como um dos principais objetivos do movimento sanitário e responsável pela formulação do conceito de saúde vigente desde a Constituição de 1988. Frisa-se que, a partir da integralidade, o campo da saúde no Brasil articula outras áreas de saber para além da Medicina, visto que essas outras áreas de saber são consideradas dimensões do sujeito, e não apenas a biológica.

1.3 Covid-19 e as Políticas Públicas de Saúde

A primeira notificação sobre a Covid-19 à Organização Mundial da Saúde (OMS), aconteceu em 31 de dezembro de 2019 pela China. Seguido de uma reunião do Comitê de Emergência, a OMS declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em 30 de janeiro de 2021, e pandemia em 11 de março de 2020 (OMS, 2020*apud* LIMA *et al.,* 2020).

Na ocasião, em 11 de março, foram reportados mais de 118 mil casos em 114 países, e havia quase 4.300 mortos. O número de infectados havia aumentado 13 vezes, três vezes mais países tinham cidadãos afetados, e a expectativa era de aumentos mais significativos nas semanas seguintes.O diretor-geral da OMS, ThedosGhebreyesus, relatou entrevista que se tratava da primeira pandemia declarada pela ação de um coronavírus e, ao mesmo tempo, era situação que poderia ser controlada com ações efetivas: “Se os países detectarem, testarem, tratarem, isolarem, rastrearem e mobilizarem as pessoas, aqueles com poucos casos podem impedir que esses casos virem conglomerados de casos e esses conglomerados levem a uma transmissão comunitária” (GHEBREYESUS, 2020*apud* LIMA *et al.,* 2020).

Em seu discurso, Ghebreyesus salientou que o desafio para os países é encontrar o equilíbrio entre proteger a saúde, minimizar os impactos sociais e econômicos e respeitar os direitos humanos, e recomendou que as ações fossem pautadas por quatro etapas: primeiramente, preparar-se, comunicando à sociedade sobre os riscos e sobre a devida proteção; em segundo, detectar, proteger e tratar todos os casos e rastrear os contatos; terceiro, reduzir o

contágio; por último, aprender e inovar. Duas semanas após o pronunciamento, o número de casos e de mortos havia praticamente quadruplicado. Parte desse avanço agressivo da pandemia se deve à demora dos países em adotar as medidas de controle do contágio, principalmente o isolamento social, em que as pessoas se mantêm em confinamento e evitam o contato com outras pessoas. Essa medida é fundamental porque o período de incubação do novo coronavírus pode ser bastante longo -até quatorze dias -, e durante esse tempo o indivíduo infectado pode estar assintomático, ou com sintomas muito brandos e, assim, transmitir o vírus sem ter conhecimento de ser portador.

Sendo assim, em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde do Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência do Covid-19 (BRASIL, 2020). A pandemia pela Covid-19 ao ser declarada vem acompanhada de novas e antigas preocupações em saúde. Vulnerabilidades anteriores são agravadas e a transmissão do vírus surpreende a todos em rápida e larga escala.

> O primeiro caso da doença no Brasil foi confirmado em São Paulo, em 26 de fevereiro, mas a pandemia havia exigido ações de repatriação de 34 brasileiros que estavam na China e regressaram ao país quinze dias antes. No dia da declaração da pandemia, 11 de março, o Brasil contava com 52 casos confirmados e 907 suspeitos. A curva da pandemia no Brasil evoluiu rapidamente: de acordo com o Observatório Covid-19 BR, o número de mortes em meados de abril dobrava a cada 9 dias e 14 horas (PIERRE, 2020 apud LIMA, et al. 2020, p.7).

No Brasil, com a diversidade cultural, a desigualdade econômica e a grande variabilidade dos equipamentos de saúde, ampliam-se os desafios que perpassam a Saúde Pública. "Desde o início da pandemia pelo SARS-CoV-2 percebe-se uma crescente tensão provocada, entre outros fatores, [...]acarretando severo impacto epidemiológico e desdobramentos socioculturais e políticos equivalentes" (VASCONCELOS-SILVA, CASTIEL, 2020, p.2).

A Falta de investimentos e a precarização do Sistema Único de Saúde (SUS), após a inclusão do novo regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da aprovação da Emenda Constitucional 95, vêm colocando à prova a organização e a estrutura do sistema brasileiro de vigilância e assistência (LACAZ*et al*., 2019 *apud*BARROSO *et al*., 2020).

A preocupação com saúde mental passa a ter um nível intensificado de preocupação durante uma crise social. A pandemia da Covid-19 é caracterizada como tal, pois diante da

problemática de saúde pública internacional é considerada como a maior crise de saúde em todo o mundo (WHO, 2020 *apud* FARO*et al*., 2020). O Ministério da Saúde do Brasil (2020) apontou que um evento desse porte pode ocasionar de problemas na sociedade, inclusive distúrbios psicológicos e sociais, apresentando dificuldades na capacidade de lidar de forma ampla.

É fato que uma fração significativa de indivíduos com suspeita de Covid-19 demandam assistência de imediato, com isso, sobrecarregam os serviços de saúde. Essa demanda repentina nos serviços de saúde influencia todos os níveis de atenção, principalmente o terciário (hospitalar, de medicina intensiva), produzindo uma reação em cadeia de crise na saúde pública, perpassando ao âmbito internacional, incluindo países desenvolvidos (WHO, 2020 *apud* FARO *et al*., 2020).

No tocante à saúde mental, é relevante entender que os efeitos de uma pandemia vão além do que o número de mortos. Diante de todo o cenário de enfraquecimentos e desmoronamento dos serviços de saúde, a exaustão e sobrecarga dos profissionais de saúde, e especialmente o método de prevenção mais eficaz da doença, que é o distanciamento social, abala a saúde mental dos indivíduos (BROOKS*et al*., 2020 *apud* FARO *et al*., 2020)**.** Dessa forma, entende-se o quão é pertinente assegurar à sociedade o direito a uma adequada assistência em saúde mental.

2. Considerações Finais

Conclui-se que as políticas públicas nos dias atuais são indissociáveis da sociedade, pois, são através delas que direitos constitucionais são concretizados no dia a dia da população, muito mais além do que isso, são mecanismos que levam ao Estado de Bem-Estar.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para uma mais ampla avaliação do contexto em políticas públicas de saúde, especialmente a saúde mental.Esse artigo teve o ensejo de reunir conhecimento científico, expondo considerações para um maior entendimento das políticas públicas de saúde bem como do cenário desencadeado pela Covid-19.

Diante da possibilidade de que uma epidemia pode se tornar uma catástrofe em saúde, e no fato de que o novo coronavírus é pode ser propagado por pessoas ainda assintomáticas e não há perspectivas claras a respeito de quando será possível controlar a disseminação, não podemos ter uma adequação a essa noção de catástrofe, pois a pandemia se apresenta com características diferentes nos países.

O cenário atual requer uma atenção especial do poder público, e ainda assim, só será devidamente conhecido quando passar o período pandêmico. O adequado investimento da assistência à saúde e, principalmente, na ciência é o gargalo que deve ser priorizado, afim de que esse período seja minimizado e que os profissionais de saúde e o poder público estejam capacitados para lidar com os desafios impostos por esse evento.

Referências

ALMEIDA, J. M. C. Política de saúde mental no Brasil: o que está em jogo nas mudanças em curso. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo: FapUNIFESP, v. 35, n. 11, p. 1-6, out. 2019.

ANDRADE, A. P. M.; MALUF, S. W. Experiências de desinstitucionalização na reforma psiquiátrica brasileira: uma abordagem de gênero. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, São Paulo, v. 21, n. 63, p. 811-821, 22 jun. 2017.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BARROSO, B. L. L. *et al*. A saúde do trabalhador em tempos de COVID-19: reflexões sobre saúde, segurança e terapia ocupacional. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, São Paulo: Editora Cubo, v. 28, n. 3, p. 1093-1102, 2020.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1 - 10, 19 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 3.588**, de 21 de dezembro de 2017. Altera as Portarias de Consolidação n. 3 e n. 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Departamento de Atenção Hospitalar, Urgência e Domiciliar. Coordenação Geral de Urgência. Força Nacional do Sistema Único de Saúde. **Protocolo de Manejo Clínico para o Novo Coronavírus (2019-nCoV)**. Brasília, DF: MS, 2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL, 3, 2001, Brasília. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. 68p. Caderno Informativo. Tema: III Conferência Nacional de Saúde Mental: cuidar sim, excluir não.

CONGRESSO BRASILEIRO de Centros de Atenção Psicossocial, 1., 2004, São Paulo. **Anais** [...], São Paulo: Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Coordenação Nacional de Saúde Mental. 2004.

CUNHA, C. M. S. L. M.; HENRIQUES, M. A. P.; COSTA, A. C. J. S. Publichealthnursing: regulationandpublichealth policies. **Revista Brasileira de Enfermagem**, São Paulo: FapUNIFESP, v. 73, n. 6, p. 1-6, set. 2020.

D'ÁVILA, L. S.; SALIBA, G. R. A efetivação do direito à saúde e sua interface com a justiça social. **Revista de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 15-38, 2017.

DE FREITAS, D. D.; CASSOL, S.; RODRIGUES, L. K. A. A importância das políticas públicas no contexto brasileiro:a manutenção do Estado de Bem-estar Social. **Revista Communitas**, Acre, v. 5, n. 10, p. 297-305, abr./jun. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria Estadual de Saúde: Diretrizes Clínicas em Saúde Mental. Vitória/ES: SESA, 2018.

FARO, André; BAHIANO, Milena de Andrade; NAKANO, Tatiana de Cassia; REIS, Catiele; SILVA, Brenda Fernanda Pereira da; VITTI, Laís Santos. COVID-19 e saúde mental: a emergência do cuidado. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, São Paulo: FapUNIFESP, v. 37, p. 1-14, jun. 2020.

FIGUEIREDO, A. C. Uma breve revisão da reforma psiquiátrica no Brasil e sua relação com a psicanálise e a psicologia. Psicologia Política, São Paulo, v.19. N.44. p. 78-87. jan./abr. 2019.

FOUCAULT, M. "O sujeito e o poder". In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. (Orgs.). _____. **Michel Foucault**: uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p.131-149.

GIANEZINI, K. *et al*. POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, São Luiz-MA, v. 21, n. 2, p. 1065, 1084, jan. 2017.

LIMA, C. R. M. *et al*. Emergência de saúde pública global por pandemia de Covid-19. **Folha de Rosto:** Revista de Biblioteconomia e Ciência da Informacao, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 5-21, maio 2020.

LOTTA, G. (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MATTOS, R. A integralidade na prática (ou sobre a prática da integralidade). **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro: ENSP, v. 20, n. 5, p. 1411-1416, 2004.

NABUCO, G.; OLIVEIRA, M. H. P. P.; AFONSO, M. P. D. O impacto da pandemia pela COVID-19 na saúde mental. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 42, p. 1-11, set. 2020.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework for policy change and the role of policy-oriented learning therein. **PolicySciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

VASCONCELLOS-SILVA, P. R.; CASTIEL, L. D. COVID-19, as fakenews e o sono da razão comunicativa gerando monstros: a narrativa dos riscos e os riscos das narrativas. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo: FapUNIFESP, v. 36, n. 7, p. 1-12, jul. 2020.

PANDEMIA DE COVID-19, SAÚDE MENTAL E TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL

Camila Rocha dos Santos[1]
Hamida Assunção Pinheiro[2]

1. Introdução

O adoecimento mental não é sinônimo de fraqueza e não pode ser compreendido como um problema individual. Assim, o propósito desse artigo é refletir acerca das implicações do trabalho no processo de saúde do trabalhador, tomando como referência os assistentes sociais que atuam no SUAS. Nessa perspectiva, acreditamos que é salutar o debate sobre esta temática para que se possa construir estratégias para promoção da qualidade de vida e saúde do assistente social que atua no SUAS.

Este artigo discute a relação entre trabalho e saúde mental dos assistentes sociais que atuam no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de uma revisão de literatura, norteada pelo materialismo histórico e dialético. O texto está organizado em três seções, além da introdução, conclusão e referências. A primeira seção apresenta uma breve discussão sobre as metamorfoses no mundo do trabalho e a pandemia da Covid-19, explicitando como as crises estruturais do capital afetam a classe trabalhadora, somando-se a elas, atualmente, a crise sanitária. Por conseguinte, a segunda seção debate a forma pela qual o serviço público foi afetado pela lógica gerencialista advinda do taylorismo e o desgaste mental que aflige os trabalhadores. Por último, há a reflexão acerca da relação entre trabalho e saúde mental do assistente social que atua no SUAS, uma vez que ponderamos ser essencial a discussão sobre como o trabalho pode influenciar no processo de adoecimento mental.

[1] Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Especialista em Formação Integrada Multiprofissional em Educação Permanente em Saúde pelo Núcleo de Educação, Avaliação e Produção Pedagógica em Saúde (EducaSaúde) da Escola de Enfermagem, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Graduada em Serviço Social pela UFAM. Assistente social na Prefeitura Municipal de São José- Santa Catarina. rochacamila049@gmail.com

[2] Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da UFAM. Doutora em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pelo Centro de Ciências do Ambiente – CCA, da UFAM. hamida.assuncao@gmail.com; hamida@ufam.edu.br

2. Metamorfoses no mundo do trabalho e pandemia da covid-19

Desde março de 2020, vivemos em uma conjuntura de incerteza e de temor diante dos acontecimentos difíceis ligados à pandemia da Covid-19. A origem da crise em curso não está na Covid-19, e sim na lógica e configuração do sistema de metabolismo antissocial do capital (RAICHELIS, ARREGUI, 2021), que já estava em andamento desde a década de 1970 e se intensificou a partir das crises de 2007 e 2008.

A atual conjuntura postula a compreensão de que, na contra mão do que propaga o Palácio do Planalto, a culpa da crise não é do vírus. Refere-se a maior crise capitalista da história, destacando, assim, múltiplas determinações e expressões. É o próprio capitalismo que explica todas as dimensões da crise, seja econômica e social, e também sanitária (RAICHELIS, ARREGUI, 2021). Alguns estudos associam as pandemias recentes às transformações ambientais conectadas ao circuito do capital, reverberando a compreensão a respeito das determinações sociais da saúde.

Podemos afirmar que a atual crise também é uma crise política e de hegemonia. Ao aprofundar desigualdades no plano internacional, nacional, regional e local, exacerbam-se, também, as disputas geopolíticas entre os Estados Unidos e China, que têm na guerra comercial entre estes países uma de suas expressões mais concretas (RAICHELIS, ARREGUI, 2021).

A atual conjuntura é, também, reflexo da especialização flexível dos anos 1970-1980, como experiência capaz de libertar o trabalho do jugo da exploração, que não tardou em deixar despontar novas e velhas modalidades de exploração do trabalho, organizadas com o intuito de romper com os obstáculos que restringiam a acumulação do capital (ANTUNES, PRAUN, 2020). A ideia de novos tempos para a classe trabalhadora com base nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e na especialização flexível não se concretizou (ALVES, 2000). Ao contrário, nas últimas décadas, o trabalho precário se tornou a realidade de milhares de homens e mulheres, situação que se intensificou com a nova fase da crise estrutural iniciada em 2008.

Esta lógica do toyotismo pode ser considerada como a mais radical e interessante experiência de organização social da produção de mercadorias, sob a era da mundialização do capital. Adequada, por um lado, às necessidades da acumulação do capital na época de crise de superprodução, e, por outro, ajusta-se à nova base técnica da produção capitalista, sendo capaz de desenvolver suas plenas potencialidades de flexibilidade e de manipulação da subjetividade operária (ALVES, 2000).

O que interessa são as objetivações concretas dos princípios e técnicas organizacionais do toyotismo, capazes de garantir seu objetivo primordial: a constituição de uma nova subjetividade operária, capaz de promover uma nova via de racionalização do trabalho. Para Alves (2000) a captação da subjetividade operária pode ser tomada como a mais radical e interessante experiência de organização social da produção de mercadorias, sob a era da mundialização do capital.

O toyotismo se desenvolve por meio dos mecanismos de comprometimento operário, e pelo aprimoramento do controle do capital na dimensão subjetiva (ALVES, 2000). Ele é uma lógica capitalista que invade as instituições e os serviços públicos, está por toda a sociedade, cujos princípios aqui elencados como a linearização da produção, instauração do operário polivalente, sobretudo a subsunção da subjetividade real do trabalhador a lógica do capital (a qual aumenta suas responsabilidades quanto aos bons resultados do processo produtivo) foram incorporados. A implementação da lógica de fábrica do toyotismo que invade o serviço público ocorre junto com o neoliberalismo que se inicia no Brasil no final da década de 1980 e início dos anos 1990, ambos se potencializam, sendo o primeiro um processo econômico e ideológico, e o segundo um processo político, econômico e social.

A captura da subjetividade operária se altera conforme o desenvolvimento do capitalismo e da luta de classes, "não é apenas o fazer e o saber operário que são capturados pela lógica do capital, mas a sua disposição intelectual-afetiva que é constituída para cooperar com a lógica da valorização" (ALVES, 2000, p. 54). Portanto, o resultado da captura da subjetividade operária pela lógica do capital tende a se tornar mais consensual, mais polivalente, mais participativa, em verdade mais manipulatória do que em outros períodos do capitalismo monopolista.

Outro autor que corrobora para compreensão a respeito das pretensões do capital é Mészáros (2006), o qual afirma que o capital tem a necessidade de produzir desemprego, diminuição de custos etc., e isto surge dos imperativos contraditórios do capital, da busca incessante pelo lucro e da acumulação, aos quais não pode abdicar e aos quais tampouco pode se restringir segundo princípios racionais e humanamente gratificantes. Ou o capital sustenta seu inexorável impulso em direção aos objetivos de auto-expansão, desconsiderando quão devastadoras sejam as consequências, ou se torna incapaz de controlar o metabolismo social da reprodução (MÉSZÁROS, 2006).

Estamos diante de um modo de produção capitalista que visa unicamente o lucro, funda-se na exploração do trabalho, cujo lucro se configura como a força motriz deste

modo de produção, "só podem existir e reproduzir-se em escala pela busca interminável de lucro" (NETTO, BRAZ, 2008). É por isso que Mészáros (2006, p.32) é categórico ao afirmar que: "a globalização do desemprego e da precarização, até o momento, não pode ser remediada sem a substituição radical do sistema capitalista", é necessário buscar uma luta unificada entre os diferentes segmentos que compõem a classe trabalhadora.

Diante do que fora exposto, é fundamental apreender como o capitalismo se desenvolveu no Brasil, ao contrário do que aconteceu historicamente com o capitalismo nos países centrais, o Estado brasileiro não criou condições para reprodução social da totalidade da força de trabalho, nem estendeu direitos de cidadania ao conjunto da classe trabalhadora, excluindo imensas parcelas de trabalhadores do acesso ao trabalho protegido e às condições de reprodução social da força de trabalho (RAICHELIS, ARREGUI, 2021). Desta forma, compreende-se os motivos pelos quais os direitos no Brasil se constituíram de modo frágil e, atualmente, sofrem com profundos retrocessos.

No âmbito das relações trabalhistas, desde os anos 1990 experimenta-se um processo permanente de erosão do trabalho contratado, regulado e protegido dominante no século XX, mesmo que no Brasil não tenha havido um Estado de Bem-Estar Social, pois aqui jamais se universalizou o trabalho assalariado e os direitos daí decorrentes (RAICHELIS, ARREGUI, 2021). Sendo esta a matriz do nosso capitalismo escravocrata, patrimonialista, patriarcal e genocida.

Diante do cenário histórico em que se consolidou o capitalismo no Brasil, a partir de suas particularidades, podemos compreender como o passado interfere no cenário atual. Em julho de 2020, os dados do IBGE (2020) revelaram o aumento para mais de 50% da força de trabalho (52 milhões de pessoas) entre desocupados, desalentados e subutilizados no mercado de trabalho brasileiro.

É importante destacar que a pandemia ocorre em uma conjuntura onde já tínhamos um quadro alarmante de informalidade, desemprego e desproteção laboral no mercado de trabalho brasileiro, agravado no contexto do capitalismo pandêmico (ANTUNES, 2020), visto que combina crescentes níveis de exploração e degradação humanas à destruição sistemática do meio ambiente.

Agregou-se à crise econômica e sanitária a prolongada crise política brasileira, tendo como marco o golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016, que destituiu a presidente Dilma Rousseff. Em seguida com o governo ilegítimo de Michel Temer foi agudizado um amplo programa de contrarreformas, que materializou uma dura ofensiva contra os direitos da classe trabalhadora a serviço dos interesses do grande capital

transnacional e das burguesias nacionais associadas. Acrescente-se a esse quadro a flexibilização da legislação protetora do trabalho, que fragiliza a organização coletiva do/as trabalhadores/as e suas resistências, a desconstrução da CLT e a terceirização irrestrita.

Este conjunto de reformas realizado até o presente momento vislumbra, portanto, uma trajetória da precarização do trabalho com graves repercussões para as condições de seguridade social da população (VIZZACCARO-AMARAL, 2021).

Desta forma, o contexto desta tríplice crise econômica, política e sanitária, explicita a ruptura do pacto social construído em torno da Constituição Federal de 1998, sobretudo da Seguridade Social que é o sistema de proteção mais requisitado no contexto da pandemia, com o argumento de que ela não cabe no orçamento, que os direitos sociais oneram demais o fundo público e que o enfrentamento da crise é de responsabilidade de toda sociedade.

3. Trabalho, gerencialismo e desgaste mental no setor público

O estudo das conexões saúde mental e trabalho não é algo novo. Conforme Seligmann-Silva (2011) o trabalho que reconstrói vitalidade, sentido e laços de inserção social não é o mesmo que degrada a identidade e a saúde. Esses estudos adquirem importância e grande atualidade quando se trata de analisar a dinâmica em que se originam hoje os transtornos mentais relacionados ao trabalho dominado e cada vez mais desregulamentado.

As novas formas de organização do trabalho expõem os sujeitos às pressões acrescentadas no exercício de suas atividades profissionais e também a uma pressão dada pela incerteza quanto ao futuro. A racionalidade neoliberal produz o sujeito de que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e que, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se a riscos e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos (DARDOT, LAVAL, 2016).

O desgaste mental e a escalada de transtornos psíquicos que alcançam os trabalhadores, que há trinta anos vêm sendo correlacionados a aspectos da organização do trabalho, de modo recente começaram a ser objeto de pesquisas contextualizadas e direcionadas ao entendimento das determinações e mediações da precarização social e do trabalho que, em nossa realidade laboral multifacetada, vem sendo fonte de crescente mal-

estar e adoecimento psíquico – consubstanciando uma precarização da saúde mental dos que vivem do próprio trabalho (SELIGMANN-SILVA, 2007).

A obsessão gerencialista avançou no setor privado se espraiando para o setor público ao longo da reestruturação produtiva norteada pelo neoliberalismo. Esta obsessão tem como intuito compatibilizar a maximização de todas as vantagens com o mínimo de custos – sempre no prazo mais curto possível (SEGLIMANN-SILVA, 2016). As vantagens almejadas são os lucros e de domínio do mercado. O meio para conquista-las é, por um lado, o aproveitamento máximo do mínimo de recursos financeiros e materiais e, pelo outro, a exploração de pessoas – que geralmente também são reduzidas à condição de recursos humanos.

Infelizmente tal forma de administração adentrou o setor público, repercutindo na degradação da sociabilidade e no adoecimento dos funcionários, o qual deveria estar poupado das disputas do mundo dos negócios (SEGLIMANN-SILVA, 2016). O resultado é que os administradores considerem mais desejáveis os resultados contábeis que os resultados sociais.

No setor público, a redução vem se dando, inclusive no Brasil, pelo não preenchimento de vagas criadas para funcionários que deixam cargos e funções, por aposentadoria, morte e outras causas (SILIGMANN-SILVA, 2016). O que resulta em sobrecarga de trabalho para os demais funcionários e, frequentemente, em prejuízo quanto à qualidade dos serviços prestados.

A precarização do trabalho atingiu incisivamente as atividades de todas as áreas da economia, além de atualmente alcançar também os serviços públicos e empresas estatais. Como consequência, altera e prejudica a qualidade e aspectos essenciais à efetividade de uma atuação agora submetida às lógicas produtivistas. Essas lógicas voltadas à quantificação dos resultados se tornaram rígidas por meio de fixação de tempos, procedimentos e metas cujo cumprimento é submetido a formas rigorosas e, às vezes, ofensivas de controle e avaliação (SILIGMANN-SILVA, 2016). Nessa modernização, a desconsideração às variações e complexidades de contextos locais, situação de trabalho, inadequação de recursos e de condições de trabalho não são considerados pela maioria dos dirigentes e gestores.

A repercussão destes retrocessos se faz sentir, como por exemplo, na estrutura voltada à implementação das políticas sociais, saúde, assistência social e a educação. Tais obstáculos, inseridos em novas diretrizes organizacionais, atualmente vêm sendo

implantados também no setor público, sempre em nome da racionalidade, da modernização e da excelência.

4. A relação entre trabalho e saúde mental do assistente social que atua no suas

A área da Assistência Social se constituiu enquanto campo sócio ocupacional muito importante para o assistente social. Deste modo, optamos por compreender a relação entre trabalho e saúde do assistente social no âmbito do SUAS.

Uma pesquisa sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil, promovida pelo Conselho Federal de Serviço Social, com base em subsídios de 2004 (CFESS, 2005), averigua que, em nível nacional, 78,16% dos assistentes sociais atuam em instituições públicas de natureza estatal, das quais 40,97% atuam no âmbito municipal, 24%, estaduais e 13,19%, federais. Assim sendo, o assistente social no Brasil é majoritariamente um funcionário público, que atua predominantemente na formulação, planejamento e execução de políticas sociais com ênfase nas políticas de saúde, assistência social, educação, habitação, entre outras.

É importante relatar como o capital afeta o trabalhador:

> [...] o capital avassala a possibilidade de desenvolvimento humano-pessoal dos indivíduos sociais, na medida em que o tempo de vida disponível das pessoas está avassalado pela lógica do trabalho estranhado e a lógica do consumismo desenfreado" (ALVES, 2014, p. 23).

Além disso, as transformações decorrentes da reestruturação produtiva e a difusão da racionalidade neoliberal produzem uma sociabilidade onde se metamorfoseia as expressões da questão social que surgem no contexto contemporâneo.

A conjuntura contemporânea marcada pela competitividade, individualismo contribui para a configuração de ambientes de trabalho desgastantes e para um cotidiano marcado por grandes exigências e vivências de inúmeras frustrações. Estes ambientes e as relações presentes neles, aos poucos, contribuem para o adoecimento dos trabalhadores, entretanto, sutilmente, faz parecer que "[...] o sujeito que não aguenta a concorrência pela qual pode entrar em contato com os outros é um ser fraco, dependente, que se suspeita não estar à altura do desafio" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 367).

Assim, a gestão neoliberal da empresa que alcançou o setor público, interiorizando a coerção de mercado, introduz a incerteza e a brutalidade da competição, e faz os sujeitos assumi-las como um fracasso pessoal, uma vergonha, uma desvalorização (DARDOT, LAVAL, 2016).

Os espaços de trabalho podem atuar como fonte de saúde ou de adoecimento. Portanto a noção de trabalho deve ser analisada com maior atenção, quanto ao seu papel no processo saúde-transtorno mental, pois diversos fatores contribuem para o processo saúde-transtorno mental, além de poderem expressar determinados sintomas.

Alguns sintomas estão relacionados com frequência a intensificação do trabalho, aos fluxos tensos e às consequências perversas de exigências de produtividade, podendo fazer surgir patologias mentais como, por exemplo, o estresse. Atualmente, o estresse e o assédio no trabalho são reconhecidos, em relação ao aumento dos casos de suicídio no espaço de trabalho, como riscos psicossociais dolorosos, perigosos e principalmente onerosos para os seguros coletivos (DARDOT, LAVAL, 2016).

O risco profissional, atualmente considerado normal, põe o indivíduo numa situação de vulnerabilidade constante, que os manuais de gestão interpretam positivamente como um estado de exaltação e enriquecimento, uma prova que nos faz crescer (DARDOT, LAVAL, 2016). Desta forma, tornou-se prática comum no âmbito do serviço público remover o trabalhador para outro setor, de modo que ele dê conta da demanda, portanto, este indivíduo ao se deparar diante de um novo desafio deve demonstrar sua capacidade e dar conta daquela atividade, isto mostrará o seu valor.

Esta realidade não é distante daquela vivenciada pelos assistente sociais que atuam nos serviços públicos, mais especificamente no âmbito do SUAS. O capitalismo do curto prazo ameaça corroer o caráter, em particular os traços de caráter que unem os seres humanos uns aos outros e dão a cada indivíduo um sentimento durável de seu eu. Para Dardot e Laval (2016), “em especial, o assalariado não encontra mais apoio na experiência que acumulou durante a sua vida profissional” (p. 364), pois está sempre perante novas experiências que requerem novas habilidades e adaptação para comprovar seu valor.

Em meio a este processo, pautado na intensa exploração da força de trabalho, os vínculos empregatícios tendem a ser flexibilizados e os recursos necessários à intervenção profissional para garantir a qualidade dos serviços no âmbito das políticas públicas são precarizados. Diante de relações e vínculos de trabalho cada vez mais frágeis e de uma proteção social em decadência, Iamamoto (2006) destaca que:

> [...] o assistente social, que é chamado a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, se vê tolhido em suas ações que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para as políticas e serviços sociais públicos (p.176).

O trabalho precário é também realidade no SUAS. Atualmente, a fragmentação do trabalho do assistente social no SUAS perpassa pelas consequências da COVID-19. Como efeito deste contexto, há impactos sobre a classe trabalhadora como um todo, bem como nas economias mais avançadas e nas periféricas em diferentes proporções. Analisando a relação entre crise do capital e pandemia, Antunes (2020, p. 24) considera que:

> [...] é no solo da crise estrutural do capital que a pandemia vem se proliferando intensamente e, em poucos meses, já levou à morte milhares de pessoas em todo o mundo, além de desempregar milhões de trabalhadores e trabalhadoras. (ANTUNES, 2020, p.24)

Observamos como os trabalhadores são afetados pela dimensão destrutiva dos processos brutais e acelerados de apropriação, mercantilização e privatização dos fundos públicos pelo capital rentista. O Brasil é um exemplo claro desta lógica destrutiva de direitos com as inúmeras contrarreformas aprovadas ou em andamento.

Outro fator que contribui para a fragmentação do trabalho de assistentes sociais no SUAS é a condição de trabalhador assalariado. Esta condição de assalariamento resulta em profundas implicações para o desempenho profissional. De acordo com Raichelis (2011, p. 428):

> [...] ainda que o Serviço Social tenha sido reconhecido como profissão liberal nos estatutos legais e éticos que definem a autonomia teórico-metodológica, técnica e ético-política na condução do exercício profissional, o trabalho do assistente social é tensionado pela relação de compra e venda da sua força de trabalho especializada. A condição de trabalhador assalariado – seja nas instituições públicas ou nos espaços empresariais e privados sem fins lucrativos, faz com que os/as profissionais não disponham nem tenham controle sobre todas as condições e os meios de trabalho postos à sua disposição no espaço institucional (RAICHELIS, 2011, p.428).

Diante de todos estes processos que contribuem para a fragmentação do trabalho do assistente social avaliamos necessário debater os efeitos da intensificação do trabalho no SUAS, que se expressam nos processos de sofrimento, desgaste mental, processos de adoecimento, os quais estão intimamente relacionados à precarização das condições de trabalho.

Ao trazermos à tona o debate sobre a relação entre trabalho e saúde é necessário abordar o conceito de saúde, que é definido pela Organização Mundial da Saúde/OMS (2001) como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social”. Especificamente sobre a saúde mental, a definição esbarra em divergências entre os estudiosos da área,

não obstante há concordância quanto à saúde mental ser mais ampla do que a simples ausência de transtornos mentais e comportamentais (OMS 2001).

Outro conceito de saúde abordado por Minayo (2004), assinala que a saúde enquanto questão humana e existencial é uma problemática partilhada indistintamente por todos os segmentos sociais. Todavia, as condições de vida e de trabalho qualificam de forma diferenciada o modo como as classes e seus segmentos pensam, sentem e agem a respeito dela. Isso insinua que, para todos os grupos, ainda que de forma específica e peculiar, a saúde e a doença compreendem uma complexa interação entre os aspectos psicológicos, físicos, sociais e ambientais da condição humana e de atribuição de significados.

Para Dèjours (1987) é necessário compreender as condições ambientais na expressão do sofrimento e do prazer no trabalho, procurando tratar das relações entre organização do trabalho e sofrimento psíquico (como as diversas formas de organização do trabalho agem sobre o pensar e o sentir dos trabalhadores, provocando sofrimentos, angústias, medos e infelicidades).

Alguns sintomas presentes nos trabalhadores em seus locais de trabalho nunca sequer foram mencionados, como a ansiedade dos trabalhadores. A ansiedade "provém muito menos das condições fisicoquímicas do trabalho, do que do rendimento exigido, ou seja, do ritmo, da cadência e das cotas de produção a serem respeitadas" (DÈJOURS,1987, p.7).

Esta ansiedade aparece especialmente em trabalhadores que começam um novo posto, pois há pouca ou nenhuma formação para as tarefas indicadas. Entretanto, estas exigem um jeito e uma habilidade que são conquistas de um aprendizado. Mesmo quando este jeito habilidoso já foi adquirido, mesmo quando um certo hábito foi incorporado ao preço de esforços e de ansiedade ao longo do tempo e da experiência de trabalho, o resultado obtido é sempre colocado em xeque pelo aumento da cadência imposta que surgirá brevemente, ou em razão das súbitas mudanças de posto de trabalho impostas pela hierarquização, para quebrar um galho onde faltam trabalhadores por licença-saúde ou acidente (DÈJOURS, 1987).

Tal realidade pode gerar a depressão, essa é, na verdade, o outro lado do desempenho, uma resposta do sujeito à injunção de se realizar e ser responsável por si mesmo, de se superar cada vez mais na aventura empresarial. Segundo Dardot e Laval (2016) o sintoma depressivo já faz parte da normatividade como elemento negativo.

Assim, o trabalho é ao mesmo tempo espaço de submissão do/a trabalhador/a ao capital e espaço de resistência. A contradição está posta, pois o adoecimento relacionado ao trabalho é uma expressão da questão social que manifesta desigualdade e resistência simultaneamente. Desigualdade por não ser possível ao trabalhador desenvolver uma atividade emancipada em decorrência da apropriação privada dos meios e instrumentos de trabalho e dos processos de alienação aos quais é submetido. E resistência frente a uma vida sem sentido no trabalho, que se manifesta como desgaste de energia e como adoecimento, principalmente no adoecimento mental do/a assistente social.

5. Considerações finais

As condições de vida e de trabalho e, portanto, de saúde dos assistentes sociais não podem ser dissociados do desenvolvimento das lutas e das reivindicações de toda a classe trabalhadora. Este artigo oferece subsídios para compreender a realidade de assistentes sociais que trabalham no SUAS, e como as metamorfoses no mundo do trabalho afetam a classe trabalhadora e toda a sociedade, que sofre com as consequências de um sistema que corroí a humanidade.

Deste modo, nossa intenção foi provocar uma reflexão sobre a saúde mental e sua relação com o trabalho, com o intuito de que ela seja melhor enfrentada. É no trabalho, mais especificamente no modo como ele é organizado, que devem ser buscadas as causas dos problemas mentais. Se as causas não são individuais, a solução também não pode ser individual, portanto, esta constatação abre caminho para ações coletivas.

Cabe compreendermos, também, que ainda que existam predisposições genéticas para algumas formas de adoecimento e sofrimentos mentais, e que as vivências consecutivas construídas pelo indivíduo no interior de diversas redes de relações sociais convirjam para delinear processos singulares únicos, os quais têm a capacidade de influenciar nos aspectos psicossociais e psicopatológicos, é o ambiente de trabalho um fator preponderante para a deterioração da saúde física e mental.

Referências

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo:** choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

_____. **O novo (e precário) mundo do trabalho:** Reestruturação produtiva e crise do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus:** O trabalho sob fogo cruzado. São Paulo: Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A demolição dos direitos do trabalho na era do capitalismo informacional-digital. *In*: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

CFESS (Org.). **Assistentes Sociais no Brasil.** Elementos para estudo do perfil profissional. Brasília /Maceió, UCFESS-UFALCRESS, 2005. 73 p.

DÈJOURS, Christophe. **A Loucura do Trabalho:** Estudo de psicopatologia do trabalho. São Paulo: Cortez-Oboré, 1987.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

IAMAMOTO, M. V. As Dimensões Ético-Políticas e Teórico-Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. *In*: MOTA, A. E. *et al*. (Orgs). **Serviço Social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 161-196.

IBGE. Censo Demográfico, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php. Acesso em: 10 de junho de 2021.

MÉSZÁROS, István. **Desemprego e precarização:** Um grande desafio para a esquerda**.** *In*: ANTUNES, Ricardo (Org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.

OMS. **"Organização Mundial de Sáude".** Disponível em: https://who.int; acesso em: 27, outubro de 2020.

RAICHELIS, Raquel. **O assistente social como trabalhador assalariado:** desafios frente às violações de seus direitos. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 107, p. 420-437, 2011.

RAICHELIS, Raquel; ARREGUI, Carola C. **O trabalho no fio da navalha:** nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2021.

SELIGMANN-SILVA, Edith. **Trabalho e Desgaste Mental:** o direito de ser dono de si mesmo. São Paulo: Cortez, 2011.

VIZZACCARO-AMARAL, André Luís. A pandemia de Covid-19 e a intensificação da precarização do trabalho e dos impactos à saúde dos trabalhadores. *In*: ALVES, Giovanni; VIZZACCARO-AMARAL, André Luís. (Orgs). **Trabalho, saúde e barbárie social**: pandemia, colapso ecológico e desenvolvimento humano. São Paulo: Praxis, 2021.

O TRABALHO DA(O) ASSISTENTE SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ENTRE AS VULNERABILIDADES SOCIAIS E PROFISSIONAIS

Eliane Christine Santos de Campos[1]
Cristiane Gonçalves de Souza[2]
Isabella Fresnedas Bolzan[3]
Thaís dos Santos Silva[4]

1. Introdução

A partir do reconhecimento da existência de uma pandemia causada pelo coronavírus (COVID-2019), o mundo passou a enfrentar uma dura e incerta realidade. Organismos internacionais se organizaram na busca de tratamentos, medicamentos e vacinas que pudessem conter os índices alarmantes de contagio e mortalidade.

Foi possível, num prazo recorde, a fabricação de várias vacinas. A partir de então é retomada a disputa econômica entre as nações pela conquista de mercados consumidores. É escancarada a mercantilização da saúde pelo mundo com a possiblidade do surgimento de uma guerra comercial.

Não podemos negar que a Pandemia demonstrou o avanço da ciência e da possibilidade de enfrentamento de crises sanitárias. Contudo, também evidenciou a sobreposição dos interesses econômicos aos da saúde da população. Segundo uma projeção feita pela revista britânica *The Economist,* 84 nações consideradas pobres não terão acesso ao imunizante antes de 2023[5].

No Brasil o plano de vacinação nacional foi construído com muita disputa política e negacionismo da equipe capitaneada pelo presidente da República. A insanidade tomou conta do governo central. Ao mesmo tempo que a doença se alastrava pelo país, o Presidente e seus ministros da saúde faziam campanhas contra a ciência e desestimulavam a vacinação.

[1] Doutora em Serviço Social pela PUC/SP. Docente no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: elianecampos@uel.br
[2] Pós-doutoranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Diretora de Ações Afirmativas e Diversidade da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: souzacgj@gmail.com
[3] Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: isabella.bolzan@uel.br
[4] Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: ssilvathais26@gmail.com
[5] Leia mais em: https://veja.abril.com.br/mundo/mais-de-80-paises-pobres-nao-terao-acesso-a-vacina-antes-de-2023/. Acesso em: 11 out. 2021.

Extasiadas(os), acompanhamos cotidianamente pelas mídias os números de contágios, de mortes, o desespero por atendimento, a negligência de governantes, a disputa política pelas eleições de 2022, a degradação ambiental e os índices alarmantes de pobreza e fome.

Milhares de brasileiras(os) perderam seus trabalhos em função das medidas sanitárias: isolamento e distanciamento social. O desemprego e a informalidade, que já alcançavam recordes nas estatísticas, foram substituídos pela solidariedade, caridade e por ações pontuais dos governantes. Mais uma vez, o país se depara com as mazelas estruturais, agora compreendidas como vulnerabilidades sociais.

Disso posto, o presente artigo visa refletir sobre o acirramento das vulnerabilidades profissionais mediante a intensificação das vulnerabilidades sociais presentes nas demandas atendidas por assistentes sociais trabalhadoras(es) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em tempos de pandemia. Trata-se de uma pesquisa documental priorizando relatórios produzidos pelo Ministério da Cidadania no início de 2021, sobre as ações e orientações aos gestores municipais no enfrentamento à Pandemia do novo corononavírus (Covid 2021) e pesquisa realizada pelo IPARDES (2020).

O artigo está organizado em cinco momentos, além da introdução, no item "O trabalho da(o) assistente social no SUAS", faremos uma breve contextualização sobre o trabalho da(o) assistente social no SUAS. Nas vulnerabilidades sociais dos usuários do SUAS intensificadas na pandemia, apresentaremos dados que demonstram a intensificação e particularidades das demandas apresentadas aos serviços socioassistenciais. No item "As vulnerabilidades profissionais das(os) assistentes sociais em tempos de pandemia", demonstraremos o rebatimento da intensificação das vulnerabilidades que se materializaram no cotidiano profissional das(os) assistentes sociais e por fim as considerações finais.

2. O trabalho da(o) assistente social no SUAS

O Serviço Social é uma profissão inscrita na divisão sócio-técnica do trabalho, o que implica no reconhecimento da(o) assistente social enquanto trabalhadora/trabalhador que participa das relações de assalariamento e que tem competências e atribuições de se inserir em muitos espaços sócio-ocupacionais, tais como: no âmbito das políticas públicas, em empresas privadas, em ONGs, no judiciário, em processos de assessoria e consultoria, em universidades na área da docência, dentre outros.

Cabe salientar que, nos mais diversos espaços sócio-ocupacionais, a(o) assistente social tem como referência, para sua intervenção, as expressões da questão social. De igual forma, é oportuno sublinhar que, é no âmbito das políticas públicas, especialmente, as de recorte social, o espaço em que há maior presença de assistentes sociais realizando seu exercício profissional e isso ocorre em diversas frentes de trabalho, as quais envolvem desde o processo da gestão, planejamento e execução das mesmas.

Segundo Raichelis (2011), dentre as políticas sociais, a política de assistência social, desde a implantação do SUAS, é uma das áreas que mais contratou assistentes sociais, tendo em vista a relação orgânica existente entre a profissão e a área da assistência social. Devido a essa organicidade, no ano de 2009 o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) em conjunto com o Conselho Federal de Psicologia (CFP) lançou a cartilha "Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social". No referido material o capítulo dois (02) apresenta o título "Serviço Social é profissão, Assistência Social é política pública", onde contém informações que evidenciam uma trajetória de muita proximidade entre a profissão e a área da assistência, todavia, ressaltando as diferenças entre a profissão e a assistência social, na qualidade de política pública, que demanda um conjunto de ações estatais e privadas para atender as necessidades sociais (CFESS, 2009).

Quanto ao trabalho da(o) assistente social no SUAS, sistema que operacionaliza em todo o território nacional as ações da política de assistência social, se faz necessário ressaltar que as "[...] possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho" (CFESS, 2009, p.30). Em razão disso, há três dimensões que devem ser consideradas:

> [...] as atividades exercidas pelas trabalhadoras(es), as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício. A garantia e articulação dessas dimensões são fundamentais para que os(as) trabalhadores(as) possam atuar na perspectiva de efetivar a política de Assistência Social e materializar o acesso da população aos direitos sociais. " (CFESS, 2009, p.30).

Essas dimensões remetem a ponderar acerca das dimensões éticas e técnicas que devem se fazer presente nos diferentes espaços onde se realiza a intervenção profissional da(o) assistente social, inclusive no SUAS, a esse respeito, Raichelis (2011, p. 434) contribui ao afirmar que:

> É inegável o alargamento do mercado de trabalho profissional no campo das políticas sociais, notadamente no âmbito das políticas de Seguridade Social, e mais ainda na política de Assistência Social, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, [...]. Ao mesmo tempo e no mesmo processo, contraditoriamente, aprofunda-se a precarização, aberta ou velada, das condições em que esse trabalho se realiza, considerando o estatuto de trabalhador assalariado do assistente social, subordinado a processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto.

Ainda que a constituição do SUAS represente um avanço, no que se refere às ações no âmbito da política de assistência social, é importante destacar que velhos dilemas e desafios não foram superados, dentre eles destaca-se a valorização do trabalho das equipes que atuam no sistema, mediante "[...] estabelecimento de relações de trabalho estáveis, a garantia institucional e condições e meios necessários à realização das atividades são indispensáveis para o exercício profissional" (CFESS, 2009, p.30).

O que ainda se verifica é a presença de relações de trabalho precarizadas, as quais se intensificaram desde o golpe de 2016 com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. A partir desse momento, uma série de cortes de recursos foi implementada fragilizando as ações desenvolvidas não apenas no SUAS, mas em especial, afetando, sobremaneira, as políticas públicas de recorte social.

Exemplo disso são as Propostas de Emenda Constitucional (PEC), uma delas, aprovada em dezembro de 2016, a PEC 241 que estabeleceu um teto para os gastos públicos federais e que deveria entrar em vigor no ano de 2017 e permanecer por 20 anos.

Diante disso, "[...] a probabilidade das políticas da assistência terem que ser revistas [...] aumenta a cada ano, o que implicaria numa priorização de determinadas políticas em detrimento de outras, forçando, no limite, a extinção de programas [...] para se adequar ao limite da área" (PAIVA, et al, 2016, p.13).

Desde então, o SUAS vem sofrendo duros cortes de recursos e investimentos, aspecto que rebate na qualidade dos serviços prestados à população e, sobretudo, no trabalho da(o) assistente social que atua no SUAS.

3. A intensificação das vulnerabilidades sociais dos usuários do SUAS na pandemia

A emergência em saúde pública provocada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-2019) atingiu profundamente a população brasileira. Dados do Ministério da Saúde demonstram, em 08 de outubro de 2021, que alcançamos a marca de 21.550.730 casos confirmados e 600 mil mortos.

O vírus se alastrou rapidamente pelos diferentes estados brasileiros atingindo inicialmente a população idosa e logo em seguida os mais jovens. Diante das condições socioeconômicas de grande maioria dos brasileiros, era previsível que as consequências da pandemia fragilizassem, de forma mais contundente, populações expostas às vulnerabilidades e risco social. Muitas famílias têm sido atingidas de uma forma especial por dificuldades econômicas e sociais.

Das estratégias utilizadas para proteger os cidadãos nessa conjuntura, o Estado brasileiro conta com o SUAS. Embora precarizado pelas políticas econômicas do atual governo, como já destacado, o sistema possui uma rede de serviços socioassistenciais, majoritariamente operacionalizados pelos municípios, dividida em dois níveis de proteção social: básica[6] e especial[7]; ambas atendem indivíduos ou famílias inteiras, dependendo da situação.

Segundo os dados apresentados pelo Ministério da Cidadania (2021)[8], a demanda por serviços e benefícios socioassistenciais cresceu significativamente. Esse acréscimo evidenciou a necessidade da atuação do SUAS na proteção às famílias e indivíduos expostos aos riscos de contaminação e de agravamento, como, por exemplo, as pessoas idosas, população em situação de rua, migrantes, mulheres, crianças e adolescentes. Vale descartar que a instituição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) explicitou em seu texto que a vulnerabilidade social, expressa por diferentes situações que podem acometer os sujeitos em seus contextos de vida, é o campo de atuação de suas ações.

Segundo Carmo e Guizarde (2018), a concepção de vulnerabilidade denota a multideterminação de sua gênese não estritamente condicionada à ausência ou precariedade no acesso à renda, mas atrelada também às fragilidades de vínculos afetivo-relacionais e desigualdade de acesso a bens e serviços públicos.

> Conceitos sobre vulnerabilidade surgem na área da saúde reordenando as práticas de prevenção e promoção para um enfoque mais contextualizado e atento ao aspecto social. De modo semelhante, na assistência, o conceito de vulnerabilidade é adjetivado pelo termo social, que indica a evolução do entendimento acerca das privações e desigualdades ocasionadas pela pobreza. (CARMO E GUIZARDE, 2018, p. 7)

[6] No Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

[7] No Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade que atende pessoas que sofreram violação de direitos. Estas unidades contam com uma equipe multidisciplinar

[8] O artigo apresenta recomendações e medidas adotadas pela gestão federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as ações empreendidas nos territórios pelas gestões dos estados, Distrito Federal e municípios, frente aos impactos da pandemia decorrente do novo coronavírus (SARS-CoV-2) em 2020. Dados retirados do sistema de informações do SUAS (Registro Mensal de Atendimento (RMA) e do Censo SUAS), maio de 2021.

As autoras defendem que nas sociedades capitalistas contemporâneas há uma vinculação automática entre vulnerabilidade e pobreza. Contudo, para Carmo e Guizarde (2018, p. 8), embora a questão econômica seja relevante, ela não é determinante. Devido ao precário acesso à renda, os sujeitos ficam privados ou acessam com mais dificuldade os meios de superação das vulnerabilidades vivenciadas, sejam meios materiais ou capacidades impalpáveis, como a autonomia, a liberdade, o autorrespeito.

As interpretações apresentadas pelas autoras demonstram que se torna necessário associar a vulnerabilidade à precariedade no acesso à garantia de direitos e proteção social, caracterizando a ocorrência de incertezas e inseguranças e o frágil ou nulo acesso a serviços e recursos para a manutenção da vida com qualidade. Assim, o Estado ocupa um lugar privilegiado nesse processo.

O SUAS[9] enfrentou o desafio de garantir o funcionamento dos serviços essenciais durante a pandemia, adotando novas medidas de proteção e reorganizando as atividades, a fim de diminuir os riscos de contaminação pelo novo coronavírus (BRASIL, 2021). As demandas podem ser visualizadas no quadro abaixo:

[9] Assistência Social foi considerada serviço público essencial para o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (Decreto Federal no 10.282, de 20 de março de 2020).

Quadro 1: Vulnerabilidades sociais apresentadas pela população atendida no SUAS

POPULAÇÃO ATENDIDA EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADES	DEMANDAS
Idosos; pessoas com deficiência; pessoa em situação de rua; mulheres vítimas de violência doméstica e familiar; migrantes e refugiados; crianças e adolescentes.	Atendimentos na linha de frente: riscos de contaminação nos serviços: lidar com casos suspeitos ou confirmados; lidar os números elevados de mortes; lidar com o abandono e lutos. Reorganizar os serviços de acolhimento; diminuir o estresse dos acolhidos, inclusive em situações de luto; implantação emergencial de novas unidades de acolhimento; moradias provisórias; acolhimento na rede hoteleira. Diante da pandemia, todo o processo de interiorização e abrigamento de imigrantes venezuelanos tem sido cercado de cuidados para a prevenção de contágio. Monitoramento de pessoas dentro do grupo de risco; Isolamento de possíveis casos suspeitos; Monitoramento antes do embarque e depois do desembarque nas viagens de interiorização. No contexto de distanciamento social, a violência sexual tende a aumentar e ficar menos visível; atender vítimas de violência sexual durante a pandemia (abuso e exploração sexual); reorganizar os serviços durante a pandemia; lidar com casos suspeitos ou confirmados de contaminação entre crianças e adolescentes acolhidos; diminuir o estresse dos acolhidos, inclusive em situações de luto; Acolhimento de crianças e adolescentes em situação de rua; adequações para que os serviços de acolhimento institucional utilizem temporariamente o regime de funcionamento emergencial.

Fonte: De olho na cidadania. Atuação da proteção social especial do SUAS durante a Pandemia da Covid-19. Ministério da Cidadania, 2021. Disponível: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexto-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de_olho_na_cidadania_v6_12-05.pdf. Acesso 25 set. 2021.

Além das demandas acima descritas, os dados divulgados nos relatórios do Ministério da Cidadania[10] apresentam uma ampliação nos atendimentos individualizados confirmando a essencialidade da Assistência Social no contexto de emergência em saúde. Como estratégia para evitar a transmissão da COVID-19, parte desses atendimentos foi realizado de forma remota, haja vista recomendações para a intensificação do uso de tecnologias, visando evitar aglomerações nos equipamentos socioassistenciais. Esse procedimento garantiu o atendimento aos usuários mais foi permeado de angustias e

[10] De olho na cidadania. ATUAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. Disponível: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/sexto-volume-da-serie-de-olho-na-cidadania-destaca-os-grandes-numeros-do-sistema-unico-de-assistencia-social-durante-a-pandemia-em-2020/de_olho_na_cidadania_v6_12-05.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

dificuldade considerando os limites encontrados pelos profissionais e usuários (acesso a celular, internet, entre outros).

A ampliação da concessão de benefícios eventuais também foi evidenciada na ampliação dos atendimentos individuais. Esse aumento se justificou pelas alterações rápidas no mercado de trabalho provocadas e as dificuldades de subsistência aos grupos mais vulneráveis. Tornou-se um desafio a concessão dos benefícios, diante da crise sanitária. A divulgação da miséria pelas mídias gerou intensa comoção social, traduzida numa grande quantidade de iniciativas da sociedade civil, atualizando em alguns casos, o assistencialismo e a benemerência.

4. As vulnerabilidades profissionais das(os) assistentes sociais em tempos de pandemia

Como já destacado, a disseminação do novo coronavírus (COVID-19) tem assolado o Brasil e o mundo inteiro, sendo considerada uma pandemia que impacta diretamente a vida das pessoas, acirrando as vulnerabilidades sociais, econômicas, políticas e culturais, ou seja, interfere diretamente na organização da sociedade (OLIVEIRA, 2020).

> A pandemia agregou, ao combalido Brasil, novas mazelas e acentuou desigualdades preexistentes. Alterou a vida de toda a população, fazendo com que indicações de isolamento social e rotinas de higienização fizessem parte do cotidiano (TEJADAS; JUNQUEIRA, 2021, p. 102).

Nesse sentido, o Estado reorganizou algumas de suas atribuições para atender as demandas que lhes foram apresentadas, o que repercutiu no cotidiano das(os) profissionais que estão na linha frente, atuando contra à Covid-19, essencialmente nas políticas da Seguridade Social, como a Política de Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e, a Política de Assistência Social, por meio do SUAS, "[...] especialmente às/aos Assistentes Sociais que atuam na linha de frente em serviços dos variados níveis de proteção social" (OLIVEIRA, 2020, p. 249).

> A operacionalidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se configura como um instrumento de política pública fundamental que materializa as ações do executivo municipal no âmbito da assistência social (RODRIGUES; SILVA; OLIVEIRA, 2020, p. 218).

Dentre as atribuições do Serviço Social, destaca-se: orientar, viabilizar e avaliar, uma vez que essas atribuições profissionais são indispensáveis, visto que possibilitam o acesso da população aos seus direitos e que estes sejam viabilizados, sobretudo em tempos de pandemia, onde a mesma interfere massivamente tanto nas condições de trabalho das trabalhadoras e dos trabalhadores, como nas condições de vida da população usuária.

Evidencia-se que o "[...] Serviço Social traz um acúmulo que possibilita reflexões e intervenções para o enfrentamento às expressões da questão social, a qual tem se aprofundado neste século e encontra nas políticas sociais o terreno fértil para a garantia de direitos" (RODRIGUES; SILVA; OLIVEIRA, 2020, p. 233).

Sendo assim, se faz necessário pontuar acerca das vulnerabilidades a que estão expostas(os) as(os) assistentes sociais em tempos de pandemia, especialmente, porque os programas, projetos, serviços e benefícios presentes no âmbito da política de assistência social atendem famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, os quais se acirraram na pandemia. "O país busca estratégias de enfrentamento ao coronavírus, e no rol de providências, o Estado traz a Assistência Social como essencial, juntamente com a Saúde" (RODRIGUES; SILVA; OLIVEIRA, 2020, p. 242).

Com isso, algumas alterações foram realizadas no âmbito do SUAS, para além da reorganização das ofertas socioassistenciais, o cenário exigiu adoção de medidas específicas em relação às trabalhadoras(es), visando também sua proteção. As recomendações determinadas pelo Ministério da Saúde, bem como de órgãos sanitários locais foram necessárias no sentido de proteger a população e minimizar riscos inerentes aos atendimentos presenciais e também no contexto dos serviços de acolhimento.

Nessa perspectiva,

> [...] a Política de Assistência Social [...] tem um papel fundamental no atendimento das demandas de vulnerabilidade social [...], portanto, representa uma política de caráter essencial (OLIVEIRA, 2020, p. 250).

O cenário exigiu das gestões locais a reorganização dos serviços, dentre elas, destaca-se: o mapeamento das ofertas e serviços essenciais; elaboração de planos de contingência adequados à realidade de cada território para verificar o que poderia ser provisoriamente suspenso ou adiado e o que precisaria ser intensificado em termos de oferta (BRASIL, 2021).

No que tange o trabalho profissional das trabalhadoras(es), a suspensão das atividades coletivas e o uso de tecnologias para o atendimento remoto foram recomendados com o objetivo de evitar aglomerações nas unidades e apoiar o distanciamento social preconizado pelos órgãos governamentais. Diante disso, foi realizada pesquisa a partir do envio de questionários para a Gestão Municipal do Censo SUAS de 2020 e os dados preliminares apontam que das "5.564 gestões municipais habilitadas ao SUAS, 5.380 preencheram o questionário, o que representa 96,7% do universo do Censo SUAS" (BRASIL, 2021, p. 33-34).

Na pesquisa foi demonstrado que mais da metade das(os) trabalhadoras(es), dentre os quais assistentes sociais, estava em situação de trabalho presencial, sem redução de jornada ou rodízio (61,4%) e 20,7% estava trabalhando presencialmente, com redução de jornada ou rodízio.

Nesse sentido, as vulnerabilidades vivenciadas por assistentes sociais em tempos de pandemia, podem ser visualizadas ao se perceber que as respostas das(os) trabalhadoras(es) do SUAS indicam que medidas mínimas de afastamento foram insuficientes, sendo necessárias orientações claras de gestão (padronização dos processos de trabalho no SUAS, bem como o fornecimento de equipamentos e materiais para atendimento no sentido de preservar a saúde daquelas(es) que continuaram em atendimento presencial. As(os) trabalhadoras(es) também manifestaram que houve pouca implantação de ações de suporte emocional.

Segundo dados da pesquisa "Percepção dos trabalhadores do SUAS do Paraná durante a pandemia de Covid-19" realizada pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2020), a manutenção de trabalho presencial pode ter contribuído para situação de maior pressão nas(os) trabalhadoras(es), que reforça a ideia de criação e fortalecimento de estratégias de suporte emocional e de gerenciamento seguro.

Outro dado, no que tange às vulnerabilidades profissionais é com relação aos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e ao material de higienização. Na pesquisa, 56% responderam que os EPIs e materiais de higienização foram garantidos no trabalho, mas 39,8% responderam que precisaram providenciar parte do material e também houve trabalhadoras(es) que providenciaram completamente (3,2%), além daquelas(es) que indicaram que a gestão da instituição aonde trabalham nem se preocupou em cobrar o EPI (1,0%) (IPARDES, 2020).

Ainda sobre a pesquisa realizada pelo Ipardes (2020), em relação à sensação de segurança no desempenho de seu trabalho, a grande maioria relatou sentir alguma insegurança (70,4%) – correspondendo às categorias: "totalmente inseguro" e "insuficientemente seguro" e, não menos importante, sobre a percepção das trabalhadoras(es) sobre as demandas de trabalho durante a pandemia, a maioria indicou algum tipo de aumento de volume de trabalho para as(os) profissionais do SUAS, evidenciando uma sobrecarga de trabalho em um contexto de extrema pressão para as equipes de referência do SUAS, onde se destaca a(o) assistente social como profissional que compõe as equipes.

5. Considerações finais

A partir das reflexões brevemente apresentadas é possível afirmar que a pandemia desvelou as vulnerabilidades vivenciadas cotidianamente pelas(os) trabalhadoras(es) e usuárias(os) da política de assistência social no país, existentes anteriormente à crise sanitária. Esse momento de emergência global evidenciou a importância das políticas sociais para a garantia dos mínimos sociais às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Contudo, devemos sublinhar que a pandemia acelerou esse processo de sucateamento das políticas sociais em geral, devido à destinação cada vez menor de recursos para tal finalidade, às ações de austeridade e enxugamento dos gastos sociais colidiram com a maior emergência sanitária global do século. Cabe destacar que a gestão desastrosa e negacionista do atual Presidente da República, contribuíram efetivamente para o aumento exponencial do quantitativo de pessoas em situação de vulnerabilidade social no país.

As(os) assistentes sociais como trabalhadoras(es) da política de assistência social vivenciam de perto o desmonte da política e o aumento exorbitante da demanda das(os) usuárias(os), no que tange ao quantitativo e na complexidade dos atendimentos. Esse cenário desafiador demonstra a importância das políticas sociais para a garantia do funcionamento deste modo de sociabilidade.

Referências

BRASIL. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. **Atuação da Política de Assistência Social no contexto da pandemia do novo coranavírus**. Edição da série de olho na cidadania – 06. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Departamento de Monitoramento. Secretaria Nacional De Assistência Social: Brasília, 2021.

CARMO, M.E., GUIZARDI, F.L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública** 2018, 34(3).

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social**. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)/ Conselho Federal de Psicologia (CFP). Brasília. 2009.

IPARDES. **Percepção dos trabalhadores do SUAS do Paraná durante a pandemia de Covid-19.** Relatório técnico. Pesquisa *online*. Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF). Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-10/2_relatorio_tecnico_trab_SUAS_set_2020_0.pdf. Acesso em: 08 out. 2021.

OLIVEIRA, J. F. M. de. O SERVIÇO SOCIAL NO ATENDIMENTO ÀS SITUAÇÕES DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS DURANTE A PANDEMIA COVID-19: relato de experiência em um Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) de Teresina. *In*: **Serviço social em tempos de pandemia**: provocações ao debate/PEREIRA, S. L. B.; CRONEMBERGER, I. H. G. M. (Orgs). – Teresina: EDUFPI, 2020. 472 p.

PAIVA, A.B. et al. O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Nota Técnica nº 27 IPEA**. Brasília. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT_n27_Disoc.pdf Acesso em: 02 nov. 2020.

RAICHELIS, R. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. In: **Serviço Social e sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 107, 2011.

RODRIGUES, J. M. S; SILVA, L. de M. L. da; OLIVEIRA, T. F. O Olhar de Assistentes Sociais do Município de Teresina sobre o Auxílio Emergencial no contexto pandêmico da Covid-19. *In*: **Serviço social em tempos de pandemia**: provocações ao debate/PEREIRA, S. L. B.; CRONEMBERGER, I. H. G. M. (Orgs). – Teresina: EDUFPI, 2020. 472 p.

TEJADAS, S. da S.; JUNQUEIRA, M. R. **Serviço Social e pandemia**: desafios e perspectivas para a atuação no sociojurídico. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 101-117, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/LmwV8QSTcGGJxzrn7KPHhqg/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 08 out. 2021.

OS DESAFIOS DO TRABALHO PROFISSIONAL DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO CONTEXTO DA PANDMEIA DE COVID-19

Geis de Oliveira Benevides[1]
Maria José de Oliveira Lima[2]

1. Introdução

O presente ensaio teórico visa refletir sobre o trabalho do assistente social diante dos desafios impostos pela pandemia da Covid 19. A escolha do tema para esse estudo justifica-se pela preocupação das pesquisadoras, na condição de docentes, com a necessidade de buscar novos caminhos para a formação e o exercício da profissão, considerando as mudanças macroestruturais e conjunturais, resultantes do processo de maturação do capitalismo que, avança em direção a efetividade de suas finalidades, às custas da crescente pauperização e exploração da classe trabalhadora. Esse cenário se intensifica com o surgimento da pandemia da Covid 19 que descortina o frágil sistema de proteção social no Brasil.

O Serviço Social é uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, fazendo parte de processos de trabalho no âmbito da prestação de serviços públicos, por meio das políticas sociais. Diante do processo de gestão das políticas públicas sociais no atual momento, agravado pelos cortes de orçamentos para as políticas sociais, torna-se necessário refletir sobre os desafios, dificuldades e possibilidades para o trabalho do assistente social.

A doença causada pela Covid-19 foi declarada como pandêmica pela Organização Mundial de Saúde – OMS no dia 11 de março de 2020. A partir desse momento, a maioria dos governantes brasileiros, incluindo representantes dos estados, municípios e do Distrito Federal, passou a seguir as prerrogativas das autoridades sanitárias, bem como da Organização Mundial da Saúde – OMS e do Ministério da Saúde – MS, os quais reconheceram a pandemia como uma emergência em saúde pública de importância internacional.

[1] Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/ UNESP/Franca-SP. Assistente Social da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de São José de Rio Preto – SP. Mestre e Doutoranda em Serviço Social pelo PPGSS – UNESP/Franca. geisb.oliveira@gmail.com.
[2] Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/ UNESP – Franca. Doutora em Serviço Social e Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. mj.oliveiralima@yahoo.com.br.

No Brasil, logo que a pandemia da Covid-19 foi anunciada, os entes federados decretam estado de calamidade pública e criam os "Comitês de Gestão de Enfrentamento ao Coronavírus" visando garantir ações de proteção através das políticas públicas. Nesse sentido, os "Planos de Contingência da Covid-19" foram elaborados na perspectiva de criar ações emergenciais no atendimento às necessidades de mitigação da doença.

A situação de pandemia trouxe várias consequências nas condições de vida das populações, de modo especial, da classe trabalhadora, principalmente, às famílias mais vulneráveis e excluídas dos serviços públicos. A pandemia descortinou a realidade de violência e discriminação contra as minorias sociais, como os indígenas, os negros e mestiços, os trabalhadores rurais e as mulheres, destacando as mulheres negras. Houve um agravamento da questão social, desnudando níveis variados de exploração e aumento da desigualdade social, evidenciando a redução, cada vez maior, da distribuição da renda e a ampliação da pobreza.

Durante a pandemia da Covid 19, o atendimento aos serviços de saúde não ocorreu igualmente para todos os grupos sociais, ou seja, as populações mais excluídas não tiveram as mesmas condições para o acesso às medidas sanitárias de prevenção, proteção e de isolamento social, colocando-as em situações mais expostas ao contágio da doença.

Diante dessa realidade complexa encontram-se os assistentes sociais atuando no trabalho de frente junto as populações através das políticas públicas. Para responder às demandas impostas pela pandemia, esses profissionais tiveram que repensar suas ações, metodologias de trabalho, medidas preventivas. Houve um esforço não muito fácil para a reelaboração do processo de trabalho e de garantir o atendimento das famílias em tempos tão difíceis. Fica evidente a necessidade de estudos, reflexões e avaliações constantes do exercício profissional, mas também, da formação profissional.

O atual contexto marca grandes transformações culturais, sociais, econômicas e políticas na sociedade e, essas mudanças, imprimem novas necessidades. O Serviço Social precisa acompanhar essas alterações estruturais para compreendê-las e para criar formas de respostas profissionais, a partir de compromisso ético-político, de conhecimento teórico-metodológico e competência técnico-operativa.

2. Serviço Social e trabalho profissional do/a assistente social na contemporaneidade

O Serviço Social no Brasil, enquanto profissão e área do conhecimento, constitui-se como "uma especialização do trabalho coletivo, na divisão social e técnica do trabalho, partícipe do processo de produção e reprodução das relações sociais [...]." (IAMAMOTO, 2015, p. 84).

Emerge como profissão na década de 1930, período correspondente aos marcos do capitalismo monopolista brasileiro, momento também marcado pelas novas formas de intervenções estatais sobre as manifestações da questão social[3] (PAULO NETTO, 2011, p. 73). Contexto em que o Estado burguês, no processo de regulação das relações sociais na sociedade de classes, atribui legitimidade a determinadas instituições, políticas sociais, sujeitos sociais e profissionais para atuarem diretamente no desenvolvimento de ações práticas no âmbito das políticas sociais para o controle e, ao mesmo tempo, atender das reivindicações da classe trabalhadora. Dentre os quais, o assistente social é requisitado e reconhecido, enquanto profissional que intervém diretamente nas relações sociais, atuando no âmbito da gestão social, seja na esfera pública e seja na privada, lidando no trato cotidiano com práticas institucionalizadas que objetivam o enfrentamento das expressões da questão social.

Portanto, historicamente, a profissão é reconhecida socialmente por sua natureza iminentemente interventiva, os profissionais inserem-se diretamente no processo de produção e de reprodução das relações sociais, ou seja, atuam na realidade concreta, no cotidiano das relações sociais que estruturam o modo de produção e de organização capitalista. E inserido nesse o trabalho do/a assistente social é circunscrito pelos rebatimentos das transformações macrossocietárias, seja no âmbito do trabalho profissional requisitado socialmente ou enquanto trabalhador assalariado. Portanto, essa perspectiva de análise, compreende-se que o momento vivido afirma alguns desafios ao Serviço Social e demarca a necessidade de qualificar o trabalho profissional, com vistas compreender criticamente os desafios, estruturais e conjunturais, configurados na

[3] A questão social é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 83-84).

contemporaneidade e ratificar, no cotidiano e nos diferentes espaços socioprofissionais, o compromisso ético-político com o conjunto da classe trabalhadora (IAMAMOTO, 2017).

Isto porque, a dinâmica proveniente das relações sociais burguesas provoca, cada vez mais, o adensamento das expressões da questão social. As forças reacionárias do capital, fundadas no seu aparato político e econômico, intensificam e aceleram o processo de Reforma do Estado brasileiro, processo esse agora articulado pela implantação e ratificação das políticas neoliberais.

A partir da década de 1990, o Brasil é inserido no processo de globalização econômica e passa a atender a orientação de organismos internacionais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Estado brasileiro adere às orientações neoliberais. E na ótica neoliberal prevalece a tendência privatizante dos serviços da seguridade social brasileira. Vigora, assim, a "[...] subordinação dos direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica e subverte o preceito de constitucional [...]." (IAMAMOTO, 2015, p. 197).

Assim, considerando a ordem metabólica neoliberal do capital e as ações dos Estado reformista, o trabalho do assistente social na contemporaneidade é demarcado por desafios estruturais e conjunturais. Atualmente, o Estado ainda se qualifica como o maior empregador de assistentes sociais, isto é, se constituiu como campo privilegiado de contratação de assistente sociais, tanto na esfera federal como na estadual e na municipal. Todavia, os espaços de trabalho no âmbito do setor público são atravessados pelo desmonte das políticas públicas sociais e o progressivo sucateamento dos serviços públicos.

Embora haja aumento expressivo na procura pelos serviços sociais, em um contexto em que as desigualdades são cada vez mais avolumadas devido à crise estrutural do capital, os recursos financeiros e humanos são progressivamente diminuídos, acarretando precárias condições de funcionamento dos serviços públicos, que consequentemente rebate diretamente no trabalho do assistente social. E esse rebatimento se dá duplamente, visto que abrange as condições e relações de trabalho dos assistentes sociais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, como também na qualidade dos serviços prestados e no trabalho social desenvolvido junto com a população usuária das políticas sociais.

A ofensiva neoliberal provoca a reconfiguração das políticas sociais. A política social é constitucionalmente assegurada como uma primazia, mas na ótica neoliberal adotada na gestão do Estado brasileiro, não se constitui mais como exclusividade das responsabilidades das ações estatais. O enxugamento das ações estatais resultou na transferência significativa de políticas sociais e de prestação de serviços para segmentos da sociedade civil organizada e para ações de iniciativa privada das empresas.

Nessa direção, Silva (2010, p. 141) pontua que no Brasil:

> A *reforma* do Estado significou *desestatização*. Em nome da eficiência, da produtividade e da qualidade, a produção estatal de determinados bens e serviços é transferida para agentes do setor privado, inclusive na área das políticas sociais [...]. Observa-se uma clara tendência de restringir ou modificar a ação do Estado seja pela redução da aplicação de recursos públicos, seja pela transferência de responsabilidades para instituições privadas, consideradas de interesse público, embora não sejam estatais, mas com o aporte de recursos do orçamento público.

As organizações sem fins lucrativos ou Organizações da Sociedade Civil (OSC)[4], decorrem do processo de responsabilização do Estado que, sob a égide neoliberal, institui o Estado Mínimo de Proteção no provimento dos serviços públicos sociais, mas, igualmente, constituem-se com um amplo setor de prestação de serviços sociais para a população usuária das políticas sociais.

E para organização e oferta de serviços públicos, instituídos por meio de parcerias e termos de colaboração, as OSC demandam uma profissionalização técnica para o desenvolvimento de programas, projetos e serviços para o público. Dessa forma, o crescimento do chamado "Terceiro Setor"[5] contribuiu para a ampliação dos espaços ocupacionais os profissionais para o assistente social no cenário brasileiras. Todavia, nesses espaços o trabalho profissional também está sujeito a processos de precarização, flexibilização e terceirização, porém, nas organizações privadas sem fins lucrativos observa-se o aprofundamento do sucateamento das condições e relações do trabalho profissional em função de características próprias deste setor.

Vale destacar que, especialmente a partir de 2016, após o golpe realizado por meio do impeachment de Dilma Rousseff, "grupos econômicos do setor produtivo, cria

[4] BRASIL. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Lei 13019, de 31 de julho de 2014.
[5] MONTAÑO, C. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

ambiente favorável e necessário para aprofundar a avassaladora política de destruição dos direitos e políticas sociais" (BEHRING, 2019, 69. E esse cenário foi intensificado no governo Jair Bolsonaro (2018-2021), o qual vem promovendo o avanço de pautas ultra-neoliberias e ultraconservadoras extremamente nocivas à população trabalhadora brasileira. De forma que os sucessivos ataques ao orçamento público e seguridade social abrange todo escopo do sistema de proteção e termina por excluir milhões de brasileiros, impedindo-os de acessar direitos básicos e, também, rebate diretamente no trabalho do assistente social, impondo desafios cotidianos, desde o planejamento a operacionalização das políticas públicas sociais.

As transformações operacionalizadas no âmbito do Estado e no conjunto da vida social, promovidas pelas forças econômicas e políticas do capital, configuraram um cenário brasileiro demanda apreensão e compreensão do movimento da realidade, conhecimento sobre os atravessamentos estruturais e conjunturais que determinam as requisições e demanda o trabalho profissional do assistente social.

3. Desafios do trabalho profissional no contexto da pandemia de Covid-19

O cenário contemporâneo é desafiador para o conjunto da classe trabalhadora, portanto, também para o Serviço Social que, por estar inserido na divisão social e técnica do trabalho, sente os impactos e desdobramentos provocados pela crise sanitária. Todavia, como qualquer contexto histórico, este é permeado pelas lutas de classes, portanto marcado pelas contradições, mas, do mesmo modo, é dotado de possibilidades, portanto, sendo necessários compreender os desafios próprios do tempo presente. É imprescindível a intensificação do conhecimento da realidade e dos determinantes sobre o trabalho do assistente social para a atuação profissional no período de pandemia e, já pensando nos impactos do, pós-pandemia, onde as facetas da questão social estarão ainda mais graves e complexas.

No início de 2021, com o avanço do contágio pelo SARS-CoV-2, o governo federal, por meio decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020, declarou situação de calamidade pública e elencou os serviços públicos e privados considerados essenciais para o enfrentamento das diversas expressões provenientes do contexto pandêmico. Dentre os serviços públicos, indispensáveis aos cidadãos no período de calamidade pública, se encontram os ofertados pela política de saúde e política de assistência,

políticas públicas que, historicamente, se qualificam como os maiores empregadores de assistente sociais, no Brasil. Dessa forma, os profissionais em Serviço Social, reservada as particularidades do SUS e SUAS, passaram a atuar diretamente na linha de frente de enfrentamento aos desdobramentos da crise sanitária.

Nesse sentido, considerando o exposto no artigo 3, inciso d, do Código de Ética do/a Assistente Social de 1993, pontua que é dever do profissional: *"participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidades"* (CFESS, 2012, p. 27). Assim, a atuação profissional no contexto da pandemia, para além de cumprir com as requisições e atender as demandas postas nos diferentes espaços socioinstitucionais, constitui-se como compromisso ético-político inerente ao trabalho do assistente social, sendo necessário compreensão sobre a importância das ações desenvolvidas e o acesso da classe trabalhadora aos direitos sociais, políticos e civis, nas situações de calamidade pública ocasionadas pela crise sanitária.

Todavia, evidentemente é preciso refletir sobre as condições objetivas e subjetivas que ocorrem o trabalho profissional, pois diversos são os desafios colocados ao assistente social no cotidiano de trabalho no contexto pandêmico. Contudo, a pandemia, necessariamente, não instituiu novos problemas, mas tem intensificado processos de desmonte do SUS e do SUAS que vinham em curso, tornando ainda mais precarizadas as políticas e as condições de trabalho dos/as profissionais.

No Brasil, a pandemia encontrou o país em meio a uma profunda crise econômica, caminhando para o retorno ao mapa da fome, com gastos públicos congelados por 20 anos e, acelerado processo precarização das políticas sociais e privatização de serviços públicos, com a consolidação de uma reforma da Previdência altamente destrutiva para os direitos trabalhistas, situações que incidem diretamente nas condições e relações de trabalho do/da assistente social.

> É com esse quadro de referências que pretendemos problematizar a confluência das crises desencadeadas pela epidemia do novo coronavírus e seus impactos no mundo do trabalho, no Serviço Social e no trabalho cotidiano de assistentes sociais, cujo desvendamento deve ser remetido à crise estrutural do capital das últimas décadas e às suas estratégias de enfrentamento (RAICHELIS; ARREGUI, 2021p. 136).

Discutir os impactos da pandemia no Serviço Social implica em discutir seus efeitos sobre as políticas sociais, tais como educação, saúde, assistência social e mundo do trabalho. Esse viés de análise revela a lógica perversa do governo que assume e

reproduz os interesses da sociedade do capital; revelando ainda como esta se mantém fortalecida, enquanto as expressões da questão social e, contraditoriamente, e as desproteções se avolumam de forma exponencial, em função do avançado processo de desmonte das políticas sociais, refletindo diretamente nos processos de trabalho dos quais os/as assistentes sociais participam.

Considerando esse contexto, o quadro pandêmico trousse novos elementos àqueles que já atingiam o trabalho profissional, abrangendo "o núcleo das atribuições e competências profissionais e desencadeando inúmeras pressões e tensões aos(às) assistentes sociais nos diferentes espaços de trabalho" (RAICHELIS; ARREGUI, 2021p. 143).

Silva e Rangel, (2021 p. 269), pontuam que, no referente a preservação e proteção das condições de saúde dos assistentes sociais, desataca-se que muitos/as profissionais que estão atuando na linha de frente do atendimento demandas decorrentes da pandemia não dispõem dos equipamentos de proteção individuais (EPI's) e coletivos (EPC's) satisfatórios e necessários para uma atuação segura e protegida. Ainda, para as autoras, o discurso de que "estamos todos no mesmo barco" reforçou às tendências de desprofissionalização e desespecialização, além dos desafios éticos e técnicos enfrentados para a garantia do sigilo e a intensificação do trabalho, agora com novas roupagens, imposição de requisições indevidas no exercício profissional.

Especialmente, nas políticas de assistência social e de saúde, mas se estendendo progressivamente para demais políticas sociais, na medida em que os processos de trabalho foram reorganizados para "adequação da oferta de serviços, de acordo com a conjuntura.

> Primeiramente, é essencial pontuar que a pandemia do novo coronavírus está corroborando para descortinar a profunda e histórica desigualdade social brasileira, provando a duros golpes à sociedade civil e ao Estado, nos âmbitos federal, estaduais e municipais que sem políticas públicas, mesmo que extremamente sucateadas e fragilizadas, sobretudo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os impactos negativos poderiam ser ainda maiores no atual contexto. E os/as Assistentes Sociais seguem atuando nos diversos espaços sócio-ocupacionais (saúde, assistência social, sociojurídico, educação, previdência social, entre outros) presencialmente e/ou remotamente, tendo seu processo de trabalho complexificado na pandemia em curso, resistindo cotidianamente com a população usuária (SILVA; RANGEL, 2021 p. 269).

Os desafios impostos pela necessidade do distanciamento social implicaram em reorganização dos processos de trabalho e as condições de trabalho já precarizadas foram agravadas. O uso de tecnologias digitais para "tentar" assegurar o atendimento e acessos

dos usuários aos serviços se constituiu em dificuldades tantos para os profissionais, quanto para a população demandante das políticas sociais. No que tange as condições de trabalho dos assistentes sociais, as instituições empregadoras, por muitas vezes, não ofereceram a devida infraestrutura para realização dos atendimentos e ofertas dos serviços de forma remota. Quanto aos usuários, dadas as condições de vida destes, seja pelas vulnerabilidades materiais ou intelectual, estes muitas vezes não tiveram, e continuarão há não ter, acesso as novas tecnologias (computadores, celulares, internet, aplicativos, etc.). De forma que, condicionamento do uso desses novos instrumentos de trabalho, se tornaram barreiras intransponíveis para segmentos da população brasileira acessarem seus direitos.

A dificuldade dos/as profissionais se locomoverem até os usuários devido ao distanciamento social, situações agravadas pela ausência de EPIs adequados, receio da contaminação pelo vírus e adoção dos atendimento remoto (realizado via telefone, computadores e aplicativos), a imposição da limitação da mobilidade urbana e nos territórios se tornaram empecilhos para os usuários chegarem até os equipamentos públicos e o não acesso desses as tecnologias necessárias para solicitação de determinados serviços, programas e benefícios comprometeram a realização de processos de trabalho propositivos e que realmente atendessem os interesses da população usuária. Embora, no período de pandemia, o aumento nos repasses de recursos, especialmente, para o SUS e SUAS, estes ficaram muito aquém dos necessários para o desenvolvimento de ações previstas pelas diretrizes dos sistemas de proteção social, corroborando para precarização das condições de trabalho do assistente social e dos serviços prestados à população.

A generalização do teletrabalho na pandemia está funcionando para instituições públicas e privadas, entre elas as universidades e faculdades, que se consolidaram como um grande laboratório para o desmonte das atividades acadêmicas presenciais. E sua continuidade pós-pandemia, defendida abertamente pelas instituições empregadoras "para economizar custos e aumentar a produtividade do trabalho, poderá contar, como várias pesquisas vêm apontando, com a aprovação dos(as) próprios(as) trabalhadores(as)" (RAICHELIS; ARREGUI, 2021, p. 148).

Especialmente, no caso do trabalho docente no período pandêmico, aprofunda-se o ensino via plataformas digitais, "com significativas mudanças em virtude da imbricação entre trabalho vivo e trabalho morto e a subsunção real do trabalho ao capital" (MARX, 1975), principalmente no ensino privado, dominado em larga escala pelo capital transnacional e conglomerados econômicos.

A possibilidade de incorporação das tecnologias digitais no pós-pandemia no cotidiano profissional e real. Considerando os interesses e expectativas de reprodução do capital:

> No quadro pandêmico atual, o que era residual e embrionário, como o trabalho remoto ou o teletrabalho, generalizou-se como o "novo normal" — que não deve ser naturalizado —, exigindo acompanhamento crítico, pois certamente muitas dessas modalidades de trabalho, adotadas na situação de excepcionalidade, tendem a permanecer mesmo após a pandemia, inclusive no trabalho docente. Trata-se de um conjunto de novas situações de trabalho impostas de cima para baixo na maioria das instituições, mesmo nas universidades (RAICHELIS; ARREGUI, 2021, p. 148).

Consolidam-se processos conjunturais e estruturais que promovem profunda metamorfose no mercado, nas relações e condições do trabalho profissional. Observa-se que, até mesmo nos espaços de trabalho no âmbito das políticas públicas, vem se estimulando a individualização do trabalho, as formas de avaliação de desempenho baseado em metas de produtividade e remuneração diferenciada, promovendo competição exacerbada entre trabalhadores, situações que vem colaborando para a desmobilização coletiva dos assistentes sociais.

Atentos/as a esse contexto, Raichelis e Arregui (2021, p. 147), ressaltam que, é fundamental que os/as assistentes sociais tenham compreensão sobre as novas requisições e instrumentos de trabalho e definam técnica e eticamente o que não é possível realizar na modalidade de teletrabalho e atendimento remoto, o que é possível realizar e em que condições, para que sejam assegurados segurança no trabalho, qualidade no atendimento, sigilo profissional, respeito aos direitos de usuários e trabalhadores, conforme disposto no Código de Ética do Assistente Social/1993. "Se assim não for, certamente essas decisões serão impostas pelo poder institucional durante e após a pandemia (RAICHELIS e ARREGUI, 2021, p. 148).

A conjuntura atual é desafiadora e corre-se o risco de os profissionais percorrerem caminhos que os levem ao extremismo. Pois, as configurações impostas pela pandemia são propícias o fatalismo profissional, dadas as condições objetivas e subjetivas impostas pela pelo contexto pandêmico, na qual por vezes faltam forças ético-políticas para permanecer lutando e resistindo. Tem-se o medo natural da morte pela COVID-19, pois o medo da contaminação é iminente e muitas vezes inerente as condições de trabalho, o medo de perder o emprego em função do enxugamento dos postos de trabalhos, o medo da perseguição no ambiente de trabalho por tensionar e se posicionar no cotidiano, o desgaste do psicológico causados pelo assédio moral e adoecimento emocional que,

naturalmente, este cenário provoca. “Por outro lado, não se deve ir ao extremo, que é o messianismo, visto que somos mulheres, em sua grande maioria, e homens que necessitam de condições seguras e éticas para o exercício do seu trabalho, e precisamos nos manter vivos/as para tal” (SILVA; RANGEL, 2021 p. 267).

4. Considerações finais

O contexto é desafios, tanto para as demandas requisições profissionais, quanto para a condição de trabalhador assalariado do assistente social. Portanto, o momento vivido exige análise crítico-propositiva e compromisso ético-político da categoria de assistentes sociais, visto que é preciso compreender os impactos conjunturais que atravessam a profissão e o trabalho profissional nos diferentes espaços sócio-cupacionais, bem como, manter no horizonte o posicionamento em defesa dos direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

É essencial que os profissionais compreendam que o assistente social não tem que ter o perfil da política, mas o perfil que corresponda ao projeto da sua profissão, a fim de que não confunda os objetivos da política pública e institucionais com os objetivos profissionais, estes pautados ética e politicamente na defesa intransigente dos direitos humanos (GUERRA, 2019, p. 120).

Para tanto, mais do que nunca, é preciso destacar a relevância da articulação das dimensões teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político do fazer profissional. Isto porque, as dimensões do trabalho dialeticamente articuladas constituem-se como elemento essencial para o desenvolvimento e fortalecimento do exercício profissional crítico-positivo, alinhado com os princípios e valores norteadores do Projeto Ético-Político. Todavia, é preciso tê-las como eixos fundantes que devem nortear a formação e o trabalho do assistente social, visto que as requisições, historicamente, postas aos profissionais e as exigências apresentadas pelas expressões da questão social, agora decorrente do capitalismo na sua fase financeiro, do avanço da extrema-direita e das particularidades conjunturais próprias do contexto pandêmico, requerem domínio dos fundamentos constitutivos da profissão.

Pois, estão em jogo questões éticas relevantes, que colocam em confronto direitos de todos os/as profissionais de realizar seu trabalho com segurança e proteção à vida. Colocando m cheque os direitos dos usuários de serem atendidos qualitativamente em suas demandas e quando mais necessitam de proteção, visto que muitos estão submetidos à violação de direitos, violência doméstica contra a mulher, abusos sexuais contra

crianças e adolescentes, violência contra idosos e pessoas com deficiência, situações essas que foram agravadas em função do velamento imposto pelo contexto pandêmico.

Assim, principalmente, neste contexto desafiador, destaque-se a importância da compreensão e apropriação do princípio fundamental do Pro Ético-Político Profissional X, que ratifica: "o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional" (CFESS, 2012).

Referências

BEHRING, E. R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In. _____; SALVADOE, E. *Crise do capital e fundo público:* implicações para o trabalho, os direitos sociais e política social. São Paulo: Cortez, 2019).

BRASIL. *Lei 8.662/93/Lei de regulamentação da profissão*. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. 10. ed. rev. e atual. Brasília, DF: CFESS, 2012. CFESS. *Código de ética profissional dos(as) Assistentes Sociais*. Brasília, DF, 2012.

IAMAMOTO, M. V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.* 26. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil:* esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. 80 anos do Serviço Social no Brasil: a certeza na frente, a história na mão. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 128, p. 13-38, jan./abr, 2017.

MARX, Karl. *Capítulo inédito de O capital:* resultados do processo de produção imediato. Porto (Portugal): Publicações Escorpião, 1975.

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

PAULO NETTO, J. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, R. E ARREGUI, C.C. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2021.

SILVA, A. A. A *gestão da seguridade social brasileira:* entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

YABECK; BRAVO, M. I; SILVA, M. L. O; MARTINELLI, M.L. A conjuntura atual e o enfrentamento ao coronavírus: desafios ao Serviço Social. In. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 140, p. 5-12, jan./abr. 2021.

FORMAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: DESAFIOS PARA O SERVIÇO SOCIAL

Filipe Silva Neri[1]
Ana Beatriz Ribeiro da Silva[2]
Laura Noveli Ferreira[3]
Mabel Mascarenhas Torres[4]

1. Introdução

O artigo em tela tem por objetivo apresentar uma breve reflexão acerca das medidas tomadas pelas unidades de ensino público instaladas no estado do Paraná, diante da Covid-19. Trata-se do resultado parcial de uma pesquisa documental, realizada para entender como as unidades de ensino público presencial, instaladas na região sul do país, estão enfrentando a pandemia da COVID-19. Assim, foram levantadas resoluções e normativas disponibilizadas nas mídias digitais, que tratam do ensino remoto emergencial implantado nas universidades e as normativas específicas propostas pelos cursos de Serviço Social.

Dados coletados no Ministério da Educação apontam que no estado do Paraná, a oferta de cursos públicos de Serviço Social ocorre em oito universidades, sendo seis estaduais e duas federais: Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO); Universidade Federal do Paraná (UFPR); e Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Ressalta-se que tanto a UNESPAR quanto a UNIOESTE ofertam o curso em dois *campi* em cidades paranaenses distintas, a saber: UNESPAR – Paranavaí e UNESPAR – Apucarana; UNIOESTE – Toledo e UNIOESTE – Francisco Beltrão. Todas as universidades realizam oferta anual de vagas, na modalidade presencial, recebendo estudantes de várias cidades do Paraná, de outros estados da federação, bem como dos demais países da América Latina e do Caribe.

[1] Mestrando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL, bolsista CAPES, pesquisador do GEFTAS, e-mail: filipe.neri07@gmail.com
[2] Estudante de Serviço Social da UEL, bolsista de iniciação científica, participante do GEFTAS e-mail: ana.beatriz.ribeiro@uel.br
[3] Estudante de Serviço Social da UEL, bolsista de iniciação científica, participante do GEFTAS e-mail: laura.noveli.ferreira@uel.br
[4] Doutora em Serviço Social, docente do Departamento de Serviço Social da UEL, e-mail: mmtorres@uel.br

A apreciação aos dados possibilitou identificar o quanto a pandemia afetou a formação profissional dos/as futuros/as assistentes sociais e a preocupação das unidades de ensino em traçar estratégias para atender as especificidades do estágio supervisionado. Atrelada aos subsídios elaborados pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, é possível afirmar que a formação em Serviço Social, mesmo em tempos de ensino remoto emergencial, não se desvia das preocupações éticas e políticas, assim como do cariz crítico que atravessa o percurso formativo de assistentes sociais no Brasil.

2. Pandemia e ensino superior público: uma tensa equação

A pandemia provocada pelo Covid-19 impacta toda população mundial, gerando a necessidade da tomada de medidas de contenção da circulação do vírus. No Brasil, em meados de fevereiro de 2020, é confirmado o primeiro caso da doença. Contudo, além da questão sanitária, o país enfrenta a onda negacionista, em que o próprio governo federal negligência e satiriza as medidas impostas pela Organização Mundial da Saúde.

A pandemia desvelou as inúmeras desigualdades sociais, econômicas e culturais decorrentes da crise do capital. Dentre estas desigualdades, agudizou-se a precarização e o desmonte das instituições e cursos de ensino superior público no Brasil[5], colocando-se como um desafio para os docentes, discentes e entidades representativas. Ou seja, a educação não está "desvinculada do contexto macroestrutural da sociedade, sendo atingida pelas transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que se processam na realidade [...]" (PORTES, 2018, p. 13). Importante salientar que a educação pública no Brasil, está sob ataque. Basta observar o desmonte do financiamento público, o incentivo à privatização, entre outros fatores, colocando em xeque a concepção de educação "como uma dimensão da vida social [...] pois por meio da educação, ocorre a apropriação de conhecimentos, valores, comportamentos, ou seja, do patrimônio sociocultural construído historicamente pela humanidade." (PORTES, 2018, p. 13). Este ponto de vista é essencial, como um contraponto a concepção que assenta a educação nos marcos da sociedade do capital, vinculada a estrutura que sustenta os interesses econômicos e políticos do capital. A observação a ser construída aqui é que a educação

[5] Sobre o ensino superior no Brasil, sugerimos a leitura do artigo Ensino Superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade, de autoria da Ana Paula Ferreira Agapito, publicado na Revista Temporalis n. 32, em 2016.

não está dissociada da lógica mercantil imposta pelo capitalismo. Exemplo emblemático da referida associação se expressa na aprovação da LDB em 1996, definindo a flexibilização das modalidades de ensino, intensificando a parceria público-privada na oferta de vagas e na adoção do ensino à distância. Neste sentido, é notório identificar que o ensino superior público estará submetido aos regramentos econômicos e políticos do mercado da educação tanto para a oferta de vagas e a planificação de novos cursos, em detrimento da produção científica que expressa os interesses anticapitalistas.

No caso do Serviço Social isso não foi diferente. A formação em Serviço Social, a partir das Diretrizes Curriculares de 1996, estabelece os princípios formativos, destacando a importância da construção de um projeto político pedagógico, baseado em componentes curriculares, que demonstre o rigoroso trato teórico, histórico e metodológico essencial para consolidar a adoção da teoria social crítica como fundamental para a direção social e política da profissão. É certo dizer também que as Diretrizes reafirmam a natureza analítica, investigativa e interventiva da profissão, reconhecendo a centralidade da ética como princípio formativo e consolida a direção social crítica expressa no projeto ético político. Assim sendo, pensar a formação requer entender que se "organiza a partir de uma realidade histórico-social "[...] no sentido de situar, não somente a profissão, mas o seu ensino nas relações sociais oriundas do modo de produção do capital" (PORTES, 2018, p. 24).

Como equacionar uma formação crítica e de qualidade em tempos de negação da ciência, da produção do conhecimento crítico? A pandemia aflora a importância precípua da defesa do projeto profissional, que nos conecta com as lutas mais gerais da classe trabalhadora. Não é sem razão que a ABEPSS, desde 2020, vai elaborar um conjunto de notas, notícias e brochuras que apontam para o enfrentamento do ensino superior em tempos de pandemia. A abordagem que orienta o material publicado indica que

> é imperioso reconhecer que ela *[a pandemia]* desnuda profundamente a desigualdade estrutural que fundamenta nossa sociedade [...] seja pela ausência de vacina; ou pelo crescimento do desemprego e a ampliação de sua precariedade e informalidade [...] (BARBOSA, 2021, p. 08).

Importante afirmar que a ABEPSS tem como uma das finalidades propor e coordenar a política de formação profissional na área de Serviço Social que associe organicamente ensino, pesquisa e extensão e articule a graduação com a pós-graduação.

Mais do que nunca, a organização e estratégias políticas são essenciais para conduzir os caminhos da formação em tempos pandêmicos.

A leitura do material publicado no site da ABEPSS permite identificar uma cristalina percepção dos temas tratados e a direção crítica orientando os conteúdos, apontando os descompassos entre os projetos de educação em curso: o projeto de desqualificação da educação pública com vistas a privatização, uma vez que é um "filão de lucratividade para o capital" (BARBOSA, 2021, p. 10) e outro projeto que defende a educação pública de qualidade, contribuindo para a construção de um processo de aprendizagem marcado pela história e pela formação crítica. Neste sentido, a ABEPSS se posicionará expressando

> posicionamentos contrários a diversas medidas adotadas pelo atual Governo Federal, que afetam negativamente as condições de trabalho, nas universidades e espaços ocupacionais, nas políticas de permanência estudantil, na graduação e pós-graduação. (ABEPSS, 2020, p. 02)

Os documentos publicados pela referida associação podem ser divididos em três grupos: o primeiro, composto pelas "notícias", publicadas nos três primeiros meses da pandemia, em 2020, versam sobre o posicionamento da ABEPSS, contrário à PORTARIA MEC Nº 343, de 17 de março de 2020, que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus; posicionamento pela suspensão do calendário acadêmico da graduação; defesa da revogação da Emenda Constitucional 95; a defesa da educação como direito, e a defesa do trabalho intelectual e o trabalho docente; posicionamento favorável ao adiamento da data do ENEM. O segundo grupo refere-se as "notas" emitidas pela ABEPSS, também em 2020, relacionadas ao Estágio Supervisionado, obrigatório e não-obrigatório, na atual situação de pandemia causada pelo novo Coronavírus e a outra sobre a manifestação do posicionamento acerca do ensino remoto emergencial. Em 2021, a partir de uma pesquisa nacional envolvendo as unidades de ensino instaladas em todas as regiões do Brasil, a ABPESS lança a "brochura" denominada "A Formação em Serviço Social e o Ensino Remoto Emergencial".

A questão a ser ressaltada aqui é a adoção do ensino remoto emergencial. Desde 2011, quando o conjunto CFESS/CRESS/ABEPSS/ENESSO lança a campanha "Educação não é fast-food", está em evidência a posição contrária da categoria ao ensino

a distância[6] e as demais estratégias de fortalecimento de um projeto de educação mercantilizado, que não preza pela qualidade da produção do conhecimento e da formação graduada e pós-graduada, que se estrutura em uma perspectiva crítica, ética e política. Portanto, a adoção do ensino remoto emergencial não foi tão simples assim. O debate girou em torno das condições objetivas para a realização do trabalho docente em tempos pandêmicos, para a manutenção dos projetos de pesquisa e extensão, manutenção das políticas de ações afirmativas e de permanência estudantil, além de analisar as possibilidades de acesso à internet, equipamentos e pacotes de dados tanto para docentes como para discentes, uma vez que o "sinal de internet não é gratuito nem universal, e sua qualidade não é igual para os milhares de estudantes e professores" (LEWGOY, 2021, p. 28). É importante dizer que o ensino remoto emergencial é uma adequação, uma alternativa temporária para a continuidade das atividades de ensino, caracterizada pela realização de atividades pedagógicas intermediadas pelo uso das TICs. Os impactos na formação são evidentes, principalmente no tocante a fragilização da formação e as suas consequências e a tentativa de responsabilizar docentes e estudantes pelo descompasso entre o proposto no projeto político pedagógico das unidades de ensino e as atividades executadas no ensino remoto. Neste sentido a ABEPSS assume a

> defesa da garantia de políticas de suporte ao trabalho docente e ao ensino-aprendizagem das/os discentes, tais como apoio pedagógico e tecnológico, período adequado de planejamento para as atividades, acesso a equipamentos, redes e ambientes digitais, bem como de assistência estudantil, considerando os impactos da pandemia na vida dos estudantes. (ABEPSS, 2020, p. 05)

Vivenciamos uma situação ambígua, por um lado reafirmamos a defesa de uma política de educação pública, consolidada em uma direção crítica, por meio da qual discentes e docentes são considerados os sujeitos do processo de formação. Por outro lado, o período pandêmico foi decisivo para a tomada de decisão quanto as ações e alternativas possíveis e cabíveis, de modo a preservar a vida e diminuir a circulação do vírus da COVID-19. Assim sendo, é possível afirmar que não há possibilidade de transposição do projeto pedagógico executado de modo presencial para o ensino remoto emergencial. Entendemos também que o uso de tecnologias não é a finalidade pedagógica, mas

[6] O ensino a distância é uma modalidade educacional, com uma concepção didático -pedagógica específica, por meio da qual os processos de ensino e aprendizagem ocorrem intermediados pela utilização de TICS, envolvendo estudantes, tutores e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

ferramenta complementar se associada ao projeto político e pedagógico dos cursos de Serviço Social. Sendo assim, é preciso "preparar o terreno para a volta, que exigirá muito esforço para a recuperação e para a superação das lacunas que foram geradas neste momento" (BARBOSA, 2021, p. 15).

No tocante ao estágio supervisionado, a ABEPSS ainda nos primeiros meses de 2020, lança uma nota por meio da qual se posiciona acerca do estágio em tempos de pandemia. É evidente que o estágio supervisionado se configura como eixo estruturante da formação e, caracteriza-se pela supervisão direta (envolvendo supervisores de campo e acadêmico e estudantes), e pela vivência – por parte dos estudantes, do cotidiano de trabalho de assistentes sociais. É certo afirmar que o estágio supervisionado sofrerá os impactos tanto da adoção do ensino remoto emergencial, como do trabalho remoto implantado em vários serviços prestados nas políticas sociais. Neste sentido, a ABEPSS se posiciona pela suspensão das atividades de estágio supervisionado,

> considerando o precário quadro dos espaços sócio-ocupacionais, ainda que medidas institucionais sejam tomadas e que o acompanhamento seja feito pelo/a Supervisor/a de Campo, o atendimento das demandas decorrentes à contenção da pandemia, pode ocasionar o não resguardo dos diretos dos/as discentes, principalmente o não resguardo da sua condição de saúde (ABEPSS, 2020, p. 03).

Sob este ponto de vista, reafirma-se que o estágio supervisionado é um componente formativo que se afirma em uma posição indissociável com o trabalho profissional. A suspensão do estágio supervisionado tem no horizonte a preservação da vida e a defesa da supervisão direta de estágio e do ensino presencial e de qualidade.

3. O ensino superior público em tempos de pandemia e o ensino remoto emergencial nas unidades de ensino instaladas no Paraná

Com o objetivo de conhecer como as unidades de ensino públicas instaladas no estado do Paraná estruturaram suas estratégias e ações para lidar com as consequências da pandemia, buscamos nos sites das Universidades as estratégias e ações adotadas. Assim, observou-se que durante os meses de março e abril/2020, todas as universidades públicas suspenderam as atividades acadêmicas presenciais de ensino, e uma delas estendeu a suspensão as ações de pesquisa e extensão.

> A adoção de meios e tecnologias de informação e comunicação para as atividades não presenciais [...] dos cursos de graduação [...] fica instituído regime especial para o desenvolvimento das atividades acadêmicas no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná, em decorrência da legislação específica sobre a pandemia causada pelo novo Coronavírus – COVID-19 (PROEN/UNICENTRO, 2020).

A partir de portarias estabelecidas pelas instâncias superiores de cada uma das unidades de ensino, a suspensão do calendário acadêmico foi seguida da regulamentação da adoção do ensino remoto emergencial com o objetivo de realizar

> [...] a retomada da formação nos cursos de graduação, de maneira gradual e escalonada, visando a conexão e comunicação entre a comunidade académica, e possibilitando o trabalho com os conteúdos dos componentes curriculares previstos nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) (UEL, 2020, p. 02).

O ensino remoto emergencial, foi estabelecido mesclando atividades síncronas, com transmissão em tempo real por meio de plataformas digitais, e atividades assíncronas, planejadas previamente e executadas pelos discentes a partir da disponibilidade de tempo do próprio estudante.

> Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior (MEC, 2020).

É certo afirmar que a universidade pública aderiu o ensino remoto emergencial em decorrência das condições sanitárias, como uma forma de contribuir para a diminuição da circulação do vírus da Covid-19. Entretanto, é nítida a existência de limites pedagógicos estabelecidos aos docentes e discentes. Nesse sentido, a dificuldade do ensino remoto aos estudantes gera um desestimulo, já que a vivência acadêmica é praticamente nula, assim, prejudicando o desenvolvimento e compreensão dos conteúdos expressos nas disciplinas.

O Ensino Remoto Emergencial trouxe consigo também diversos desafios que acentuaram as desigualdades sociais e educacionais, tornando-se evidente a dificuldade no acesso as mídias e plataformas digitais de determinada parcela dos estudantes em decorrência de muitos não possuírem aparelhos eletrônicos ou ambientes físicos adequados para assistir as aulas e atividades síncronas. É inegável que a situação dos discentes também não é favorável. Nota-se que ocorreu um aumento considerável da jornada de trabalho e a precarização das condições objetivas de trabalho, na medida em

que as demandas cresceram e se complexificaram. A execução das atividades no ensino remoto emergencial ocorre no ambiente doméstico e familiar dos docentes. É comum entre os professores a queixa de que não há separação ou distinção entre o tempo do trabalho e o tempo do convívio familiar e social, já que tudo está englobado em apenas um espaço, podendo ocasionar o adoecimento dos profissionais da educação.

A pandemia está sendo usada pelo Estado como uma desculpa para "naturalizar" e integrar o ensino remoto emergencial ao ensino à distância, causando um grande risco para a educação pública superior. Observa-se que a adoção desta prática pode ocasionar a fragilização do tripé ensino-pesquisa-extensão, impossibilitando a participação dos estudantes em projetos de pesquisa e em ações extensionistas, além de criar dificuldades para o processo formativo dos estudantes de instituições públicas que possuem em sua grade o estágio obrigatório. Assim, com o desdobramento da pandemia, as unidades formativas instaladas no Paraná que ofertam curso de graduação em Serviço Social tiveram que regulamentar, por meio de resoluções, portarias e instruções sobre o estágio supervisionado, numa realidade permeada de iniquidades em que muitos alunos sequer têm acesso aos instrumentos mínimos para realização das atividades pedagógicas, desvelando, mais uma vez, o projeto do capital e as concepções antagônicas de educação, campo de disputa e de tensionamentos de projetos societários.

Desde modo, foi possível identificar que a normatização sobre o estágio supervisionado pode ser identificada da seguinte forma: interrupção das atividades de estágio até que as condições sanitárias sejam favoráveis ao retorno presencial; adoção de estratégias e/ou atividades remotas, respeitando os princípios éticos da profissão; suspensão das atividades presenciais de estágio, acompanhando a suspensão do calendário acadêmico; adoção de atividades pedagógicas realizadas na modalidade síncrona, com a partilha de experiências entre as supervisoras de campo e acadêmica; autorização da realização do estágio não obrigatório, desde que preservadas as condições sanitárias, incluindo o uso de equipamentos de proteção individual, de modo a garantir a segurança dos estudantes. A condição para execução do estágio não obrigatório é também o cumprimento da supervisão direta de estágio. Neste sentido afirma-se que "[...] o estágio em Serviço Social tem uma auto implicação entre suas dimensões formativas e interventivas e uma dimensão pedagógica, teórico, técnica-política, que constitui o fio condutor da supervisão" (LEWGOY, 2021, p. 29).

A implementação do ensino remoto emergencial põe à categoria profissional muitos desafios éticos, políticos, teóricos, metodológicos e técnicos tanto no campo da

formação quanto do trabalho profissional no âmbito das políticas sociais, dentre estes, a realização do estágio supervisionado em Serviço Social em tempos de pandemia. Ressalta-se que

> No decorrer do estágio o aluno é desafiado a reconhecer e experienciar situações decorrentes das desigualdades sociais, identificando a complexidade das expressões da 'questão social' e os impactos no modo como os usuários vivem e constroem estratégias de sobrevivência (TORRES, PORTES, 2018, p. 208).

A medida da suspensão das atividades de estágio, vários desafios nos colocam a pensar: em que condições este estágio tem sido realizado? Existem equipamentos de proteção individual para os supervisores de campo e para os estagiários? As condições éticas são possibilitadas no caso de adesão da supervisão remota? No caso da supervisão presencial, estes acadêmicos e supervisores foram vacinados? O espaço sócio-ocupacional possui condições para realização de atendimentos em tempos de pandemia? Estes questionamentos possibilitam pensar de forma crítica qual concepção de formação, de estágio e de trabalho profissional desejamos; com quais condições voltaremos ao ensino presencial? Repensar os termos e planos de estágio/trabalho no sentido de salvaguardar uma formação de acordo com a defesa ética e política da formação profissional defendida pelas Diretrizes Curriculares.

O tempo pandêmico escancara a disputa entre projetos de educação no Brasil. De um lado, um projeto de sucateamento do Estado e das instituições públicas, de imposição do ensino superior que seja útil ao capital, um ensino aligeirado, a-crítico, a-histórico e a-dialético, que tem a educação como mercadoria. Do outro, o projeto societário defendido pelo conjunto da categoria do Serviço Social brasileiro: CFESS/CRESS/NUCRESS; ABEPSS; ENESSO, ou seja, um projeto societário que defende o ensino superior fundamentado na educação pública, gratuita, laica, socialmente referenciada e em defesa dos direitos da classe trabalhadora. Uma educação que seja antimachista, antirracista, antilgbtfóbica, anticapacitista, ou seja, uma educação considerada enquanto direito social.

4. Considerações finais

A adoção do ensino remoto emergencial coloca em xeque a perspectiva de uma formação profissional crítica de acordo com os parâmetros estipulados pela proposta de formação das Diretrizes Curriculares da ABEPSS de 1996.

De fato, ao discutirmos a educação superior pública no Brasil, não é novidade os ataques e desmontes que essa instituição já vinha sofrendo antes mesmo da pandemia, resultado das reformas ultraliberais. Em suma, devemos compreender a importância do ensino público superior no enfrentamento da pandemia, como um espaço de produção de conhecimento e desenvolvimento científico, executando pesquisas que investigam o vírus e sua disseminação e principalmente na produção das vacinas, revelando a importância da ciência e da pesquisa no enfrentamento da crise sanitária. Destaque também para a produção do conhecimento relativo ao ensino remoto emergencial e seus desdobramentos para a formação dos futuros assistentes sociais. A expectativa do retorno as atividades presenciais ainda será alvo de pesquisas, o que possibilitará aos docentes e discentes reconstruir práticas pedagógicas que se colocam em uma perspectiva crítica.

Referências

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **ABEPSS se manifesta pela suspensão das atividades de Estágio Supervisionado em Serviço Social**. Brasília, abril. 2020. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/nota-final-estagio_abepss-03-de-abril-de-2020-20200403180922476118O.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**. ABEPSS se posiciona pela suspensão do calendário acadêmico no âmbito da graduação e da pós**. Brasília, abril. 2020. Disponível em: https://www.abepss.org.br/noticias/abepss-suspencao-calendario2020-pos-370. Acesso em: 22 set. 2021.

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Os impactos da pandemia da COVID-19 (coronavírus) e as medidas para a Educação**. Brasília, março. 2020. Disponível em: https://www.abepss.org.br/noticias/abepssorgbrnotacovid19-361. Acesso em: 23 set. de 2021.

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Trabalho e ensino remoto emergencial**. Brasília, junho. 2020. Disponível em: https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/posicionamento_abepss_cfess_enesso_trabalho-e-ensino-remoto-emergencial-20200623180416088405O.pdf. Acesso em: 24 set. 2021.

BARBOSA, Marina. Educação Superior e Universidades em tempos de pandemia: alguns apontamentos. In: ABEPSS. **A formação em Serviço Social e o ensino remoto emergencial**. Brasília, DF: ABEPSS, 2021, p. 07 – 22.

LEWGOY, Alzira Maria Baptista. Estágio supervisionado em Serviço Social em tempos de ensino remoto emergencial: desafios para a formação acadêmico-profissional. In: ABEPSS. **A formação em Serviço Social e o ensino remoto emergencial**. Brasília, DF: ABEPSS, 2021, p. 23 - 36.

PORTES, Lorena Ferreira. **Concepção de Educação e formação profissional em Serviço Social: contribuição ao debate.** In: AMARO, Sarita; CRAVEIRO, Adriéli Volpato (org.).Vade Mécum: ensino e formação profissional em Serviço Social. Curitiba, PR: Nova Práxis Editorial. 2018, p.12 – 33.

TORRES, Mabel Mascarenhas; PORTES, Melissa Ferreira. **A produção do conhecimento sobre estágio supervisionado e supervisão de estágio: uma análise a partir das comunicações orais publicadas no ENPESS de 2012,2014 e 2016**. In: AMARO, Sarita; CRAVEIRO, Adriéli Volpato (org.). Vade Mécum: ensino e formação profissional em Serviço Social. Curitiba, PR: Nova Práxis Editorial. 2018, p. 201 – 218.

UEL. Universidade Estadual de Londrina. **RESOLUÇÃO CEPE n° 027/2020**. Uel, 2020. Disponível em: http://www.uel.br/prograd/documentos/resolucoes/2020/resolucao_27_20.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

UNICENTRO. Universidade Estadual do Centro-Oeste. **INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 1**. Unicentro, 2020. Disponível em: https://www3.unicentro.br/noticias/wp-content/uploads/sites/3/2020/04/INSTRUC_A_O-NORMATIVA-PROEN.pdf.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

UFPR. Universidade Federal do Paraná. **RESOLUÇÃO nº 44/2020**. UFPR, 2020. Disponível em: http://www.sept.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/03/Resolucao-44-2020-CEPE.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

SERVIÇO SOCIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA: INTERVENÇÕES DIANTE DAS AUTOLESÕES

Sara Evelyn Mota da Silva[1]
Dayana Cury Rolim[2]

1. Introdução

O comportamento autolesivo não suicida, também conhecido por *cutting*, envolve agressões direta ao corpo com arranhões, mordidas, queimaduras na pele, dentre outras lesões que provocam o alívio momentâneo da dor. A Organização Mundial da Saúde aponta que o início da autolesão ocorre geralmente entre 11 e 15 anos, sendo mais comum entre adolescentes do sexo feminino.

Nesse sentido, este artigo reflete sobre as intervenções do Serviço Social das Secretarias de Educação Estadual e Municipal (SEMED e SEDUC), no comportamento autolesivo não suicida entre adolescentes, no contexto escolar, no município de Parintins, no estado do Amazonas.

A escola é um contexto importante na vida do adolescente e nela, por vezes, esses comportamentos autolesivos podem ser identificados ou percebidos (LIEBERMAN, 2004). Nesta ótica, considera-se que cabe a instituição escolar, dentro de suas possibilidades, buscar construir estratégias para refletir e enfrentar esse problema.

No contexto escolar, sobretudo em escolas públicas, muitos alunos possuem diferentes vulnerabilidades que se tornam potencializadoras das automutilações, implicando em consequências para os estudos diários. Daí a importância de gestores, professores e familiares nas identificações e encaminhamentos dos casos, pois à medida que esses adolescentes são acolhidos e orientados, passam a externar suas preocupações e conseguem se perceber mais confiantes.

O tema autolesão ou automutilação na adolescência não é recente no meio acadêmico-científico, mas atualmente tem recebido atenção de pesquisadores em diversas áreas, dentre elas o Serviço Social, devido ao aumento do número de casos evidenciados em espaços escolares.

[1] Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Amazonas smota731@gmail..com
[2] Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia-UFAM, Docente na Universidade Federal do Amazonas dayanarolim@ufam.edu.br

No ano de 2019 foi realizado um Pibex (Programa Institucional de Bolsas de Extensão) nas escolas estaduais do município de Parintins com a temática sobre a prevenção do suicídio. Verificou-se muitos casos de autolesão, assim como, o acompanhamento das assistentes sociais nos casos mais graves. Diante deste contexto, surgiu o interesse em investigar as intervenções do Serviço Social frente aos casos de autolesão entre adolescentes que interfere no processo educativo no município de Parintins/Am.

Para abordar os sujeitos do estudo em suas múltiplas expressões houve a abordagem qualitativa pois, permite aprofundar de forma intensa as análises das falas e percepções, levando em consideração a complexidade humana em seus diversos aspectos.

A Pandemia trouxe múltiplos impactos no que tange à saúde mental e intensificou uma demanda que já existia para o trabalho das assistentes sociais, a autolesão não suicida é uma realidade da ação profissional.

2. A inserção do Serviço Social no Campo da Saúde Mental

O primeiro contato do Serviço Social com o campo da saúde mental foi por meio das práticas higienistas. Sendo algo mais centrado nas questões sanitárias para incentivar a população em criar hábitos para cuidar e aprimorar a saúde individual e coletiva. As primeiras escolas de Serviço Social abriram um espaço para uma formação higienista.

> Na esteira desse processo, a presença direta do Serviço Social em serviços de saúde mental no Brasil, e principalmente no Rio de Janeiro, se inicia sob inspiração direta do modelo das "Child Guidance Clinics" proposto pelos higienitistas americanos e brasileiros, como estratégia de diagnóstico e tratamento de crianças-problema e implementação da educação higiênica nas escolas e na família, sobretudo através dos centros de orientação Infantil (COI) e Juvenil (COJ). (VASCONCELOS, 2002, p. 183).

Com base em Moura, Farias e Silva (2015), a partir da década de 1940 mais aproximadamente em 1946, dá-se a inserção do profissional em Serviço Social na saúde mental. Neste período, não havia muitos hospitais psiquiátricos, além de que a psiquiatria se baseava no modelo manicomial fundamentado em prol da exclusão e do isolamento do indivíduo, levando-o a ser internado nos hospitais psiquiátricos por tempo indeterminado. Até então, o papel do assistente social era totalmente reduzido e subalterno em relação aos outros profissionais. Não havia um contato direto da profissão quanto às questões da saúde mental, mas sim em se centrar nas problemáticas em relação à pobreza.

Para Bisneto (2002), após o golpe de 1964, houve um aumento de hospícios no Brasil devido as reformas de saúde e da previdência durante a ditadura militar, dado enfoque à centralização e privatização do atendimento médico. Dessa forma, tem-se o aumento de hospícios privados e de muitas internações, a "loucura" passa a acarretar ganhos financeiros.

BISNETO (2002) apud MOURA, FARIAS e SILVA (2015, p.3) salienta que:

> [...] foram abertos várias clínicas psiquiátricas, hospitais, manicômios que eram de origem privada, mas que prestavam serviços ao governo e eram pagas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Isso levou a uma ampliação na rede de hospitais psiquiátricos e consequentemente uma maior contratação de profissionais de Serviço Social na saúde mental, que eram contratados por meio de vínculos precários e baixa remuneração.

Conforme Bisneto (2002) foi por meio das exigências feitas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que houve a inserção efetiva do Serviço Social nos hospitais psiquiátricos e um aumento nas contratações a partir da década de 1970.

A inserção do Serviço Social nos hospitais psiquiátricos não foi por conta das demandas que exigiam a atuação desse profissional, mas sim, para seguir uma regulamentação do Ministério e uma forma do Estado em controlar as expressões da questão social presente nos hospitais psiquiátricos.

Nesse sentido, Paes (2017, p. 3) argumenta que:

> [...] a entrada de Assistentes Sociais em instituições psiquiátricas tinha como finalidade a intervenção nas mazelas constitutivas da sociedade capitalista. O desenvolvimento de políticas sociais na área da saúde mental também teve como objetivo a intervenção nas questões que envolviam os trabalhadores, que estavam desenvolvendo cada vez mais sérios riscos à saúde mental, devido a péssimas condições e grandes jornadas de trabalho.

Salienta-se que não foi somente no campo da área da saúde que houve mudanças, a perspectiva do Serviço Social no decorrer dos anos, toma novos caminhos. Principalmente por causa do Movimento de Reconceituação, o que desencadeou diversos questionamentos sobre a atuação profissional. Em meio a isso, a profissão passa por inúmeras transformações se desvinculando cada vez mais da Doutrina Católica e, sobretudo, dos interesses capitalistas, assumindo uma postura mais crítica e interventiva atrelada ao pensamento Marxista.

Durante o ano de 1980, há um novo olhar no que concerne à saúde mental, em especial, com relação a forma de tratamento recebida pelos indivíduos que eram

internados. Começa-se a questionar sobre o modelo manicomial que ainda era muito presente. Por meio disso, tem-se a presença do Movimento Antimanicomial que vai ganhando força, tendo como lema 'Por uma sociedade sem manicômios'.

Até então, a forma de tratamento por meio dos manicômios/hospícios era completamente desumana e inadequada, não trazendo nenhum tipo de melhora aos indivíduos, apenas retrocessos.

Segundo as autoras Moura, Farias e Silva (2015), durante as décadas de 1970 e 1980, ocorrem dois processos na área da saúde mental. O primeiro deles é em relação ao fortalecimento do chamado Serviço Social Psiquiátrico. Já o segundo, tratava-se "do desenvolvimento das práticas ambulatoriais de reabilitação social dentro dos hospitais psiquiátricos e asilos" (idem, p. 5).

Os autores supracitados apontam que a partir da década de 1990, há um crescimento maior nas contratações dos assistentes sociais na saúde mental. E isso se dá com a institucionalização e consolidação do SUS, por meio da aprovação da lei 8.080/90. Dessa forma, há novas possibilidades e um maior campo de atuação para o Serviço Social. Sem contar que muitos serviços foram criados e fortalecidos devido a política de saúde mental com base na Lei 10.2016 de 2001.

Diversas mudanças ocorreram nas questões relacionadas a saúde mental brasileira. Esta passa a ser trabalhada diante de novas perspectivas, com ênfase na forma de tratamento e com um novo olhar para seu cuidado. Além de possibilitar a inserção do Serviço Social atrelado a uma visão histórico-crítica, haja vista que o assistente social é um profissional que tem muito a contribuir para a saúde mental em todos os campos de atuação profissional.

a) A autolesão entre adolescentes: desvelando o contexto da violência autoprovada e a escola como ponte para prevenção

A autolesão é caracterizada pelo ato em que o indivíduo provoca quaisquer agressões ao próprio corpo de modo intencional sem a ideação suicida. Tal prática é tida como uma "válvula de escape" (não saudável) cuja principal função é sanar (de forma temporária) as dores emocionais por meio da dor física. A busca pelo suicídio não é o objetivo para quem apresenta o comportamento autolesivo, porém esta prática de modo repetitivo, frequente, com ampla intensidade e cada vez mais grave pode sim levar o indivíduo a óbito.

De acordo com Oliveira (2019), a autolesão já é considerada um problema de saúde pública levando em conta o aumento no número de casos que vem tomando grande proporção na sociedade. “A automutilação não é um fenômeno recente, mas a proporção de adolescentes que estão utilizando desse artifício para amenizar conflitos é algo alarmante na atualidade” (p. 35).

Giusti (2013) afirma que pode haver vários métodos para a prática da autolesão sendo a mais comum os cortes superficiais feitos na pele. Entretanto, há outros métodos como: queimar-se, arranhar-se, morder-se, cutucar ferimentos, bater na cabeça ou em partes do corpo entre outros. Geralmente, quem pratica autolesão pode usar mais de um método para ferir-se. A maioria dos cortes são feitos nos pulsos, braços, nas coxas, isto é, em lugares onde as marcas não se tornam tão visíveis sendo mais fácil escondê-las. A utilização de roupas com mangas compridas, calças jeans, moletons mesmo em períodos não frios, o uso de acessórios nos braços podem ser mecanismos para ocultar os cortes e evitar perguntas.

Por mais que ocorra esse alívio passageiro da dor emocional, a angústia volta de forma mais intensa, o que leva o indivíduo a encontrar formas mais dolorosas para aliviar seu sofrimento. “A dor é tão intensa que só a física tende a amenizar a dor emocional” (ESMANHOTTO, 2019, p.06).

A prática da autolesão é muito mais do que aparenta ser. É um pedido de socorro disfarçado. No fundo aquele adolescente sabe que necessita de ajuda e sabe que as coisas não estão indo bem. E no seu íntimo também torce para que alguém apenas lhe escute sem fazer julgamentos. Nem sempre o adolescente é compreendido, muitos interpretam a autolesão como uma forma de modismo ou a associam como “falta de Deus”.

Há adolescentes que praticam a autolesão dentro das escolas, preferindo lugares reservados como os banheiros. Há casos em que essa prática ocorre em grupo ou individualmente na própria sala de aula. Outros casos se dão por conta do adolescente se sentir excluído ou até mesmo devido ao bullying e violência que sofre seja na escola ou em casa.

É necessário que a comunidade escolar se atente a esse tipo de comportamento, de cunho ofensivo, muitas vezes disfarçado, e chamado de “brincadeira” que, na verdade, agride o sujeito. Entende-se que, atualmente, o ambiente escolar é muito mais do que um espaço que visa apenas o conhecimento em si. Pois, nele é possível realizar diálogos sobre diferentes temas, estabelecer interações culturais, trocas de saberes, entre outros.

A escola contribui para a socialização, visto que as crianças e os jovens passam maior parte das suas vidas nela. Dessa forma, conhecem diversas pessoas e aos poucos vão criando laços de amizade, seja com os colegas, professores e com os funcionários. Levando em consideração que a escola é um local de possibilidades e de aproximação entre os sujeitos, esta pode auxiliar na prevenção do comportamento autolesivo através de palestras, debates, seminários, filmes, grupo focal e outros recursos pedagógicos. Discutir sobre a autolesão é algo extremamente necessário e que não pode ser considerado como um tema tabu. É essencial romper com esse tipo de paradigma e esclarecer os mitos e verdades sobre a autolesão.

Teixeira e Lopes (2019) afirmam que muitas vezes, exige-se que os professores respondam a diversas demandas escolares dentre elas, a autolesão. Porém, muitos se veem paralisados diante dessa situação por falta de conhecimento sobre o tema tornando difícil sua ação.

Há a necessidade de as escolas contarem com a presença dos assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e coordenadores pedagógicos servindo de apoio para a prevenção. Assim os adolescentes podem compreender melhor seus problemas e pedir apoio aos seus professores, muitas vezes, uma escuta qualificada e sensível é tudo que eles precisam.

b) Intervenção profissional diante de autolesões entre adolescentes no campo da educação no município de Parintins/Am

No que concerne aos casos de autolesão, a Assistente Social da SEMED relatou que no ano de 2019 houve 15 casos de adolescentes com o comportamento autolesivo grave, comparado ao ano de 2020 que teve apenas 5 casos, contudo em março de 2020 as aulas e atividades nas escolas do município foram suspensas devido à Pandemia do Novo Coronavírus (covid-19).

Desse modo, diante do formato remoto foram poucos os casos que chegaram até as assistentes sociais, nem todos os alunos têm acesso às tecnologias e mídias digitais, tão pouco acesso à internet ou crédito de telefone para entrar em contato com a equipe de assistentes sociais. O ano de 2020 foi bastante conturbado, repleto de mudanças e, principalmente, de um desgaste da saúde mental para toda a sociedade em virtude da pandemia.

Segue o depoimento da assistente social:

> Em 2019 atendi 15 (quinze) casos de autolesão. Já em 2020, atendi 5 (cinco) casos de autolesão, neste ano de Pandemia não tivemos acesso aos alunos. Os casos de autolesão são na maioria das vezes identificados no âmbito escolar por algum professor, gestor, colega de aula ou até mesmo quando o aluno desabafa com alguém de sua confiança dentro da escola. Desses cinco, três foram a escola que identificou e outros dois foram os pais que procuraram ajuda para os filhos[3].

Nota-se que o distanciamento dos alunos em relação às escolas fez com que os casos de autolesão ficassem subnotificados. Neste período, muitos adolescentes passaram a conviver mais horas com seus familiares e muitas vezes em um espaço pequeno, sem condições de absorverem as aulas remotas, que no caso do município de Parintins/Am ocorreu através do projeto intitulado "ondas no rádio".

Analisa-se que para os familiares buscarem a escola é porque a situação já estava insustentável, sabe-se também que a automutilação é motivada por fatores indutores como violência doméstica, sexual, drogas, falta de atenção dos familiares e o próprio momento pandêmico que intensificam estas questões.

Em relação ao número de casos atendidos pela assistente social da rede estadual de educação, a Assistente Social da SEDUC alegou que no ano de 2019 atendeu o total de 34 casos de alunos que apresentaram o comportamento autolesivo. Porém, ela afirmou que no ano de 2020 o número de casos foi quase nulo por conta do fechamento das escolas em virtude da Pandemia.

> O número de casos em 2019 foi de 34 (trinta e quatro) [...] mas em 2020 tivemos a pandemia em março, então o nosso número foi caso nulo nós não tivemos nas escolas, os professores não tiveram tanto contato com os alunos nas escolas, no início não deu pra gente ter acesso a esses alunos. Em 2020 por conta da minha gravidez eu fiquei em casa trabalhando em home office até porque estava em grupo de risco e não frequentei tanto a Seduc nem as escolas [...][4].

Acredita-se que devido o atendimento ocorrer por via remota muitas famílias de adolescentes das escolas ou até mesmo os adolescentes não se sentiram à vontade para relatar alguma situação via telefone ou outra modalidade virtual, chegando a este resultado de nenhuma notificação em 2020. Com os impasses ocasionados pela pandemia, o ano letivo foi remoto e suspenso as atividades presenciais para não expor os estudantes,

[3] Informação Verbal da Assistente Social 1 da Secretaria Municipal de Educação de Parintins, pesquisa de campo 2021.
[4] Informação Verbal da Assistente Social 3 da Rede Estadual de Educação de Parintins, pesquisa de campo 2021.

professores e demais funcionários das escolas à contaminação pela Covid-19. Como a maioria dos casos de autolesão eram identificados no ambiente escolar, não foi possível ter acesso aos estudantes de forma mais eficaz, o que dificultou o trabalho das assistentes sociais.

As assistentes sociais tiveram que superar obstáculos e imprevistos não só inerentes à sua atuação corriqueira, mas também ao crescente e inédito aumento de demandas sociais devido às circunstâncias dos decretos municipais para o isolamento social da população e o funcionamento apenas de serviços essenciais. O usuário podia entrar em contato com a assistente social que providenciava auxiliá-lo ao máximo possível sempre atento às medidas de saúde, havendo a necessidade de adaptação e diálogo.

Porém, levando em consideração que o assistente social é um profissional multidisciplinar, pois atua em eixos que envolvem os aspectos psicossociais, o atendimento passou a ser presencial, retornando somente em agosto de 2020.

Percebe-se o quanto o ambiente escolar é fundamental para identificar e prevenir os casos de autolesão. Deste modo, professores e funcionários das escolas precisam estar sempre capacitados e atentos ao comportamento do adolescente, principalmente dentro da sala de aula.

Nem sempre os profissionais da educação sabem como agir diante da autolesão, Gabriel *et al* (2020) ressalta que ainda há uma dificuldade e falta de amparo a estes profissionais quando o assunto é comportamento autolesivo. Eis a necessidade de toda a comunidade escolar se reunir e proporcionar esclarecimentos que vão auxiliar na identificação e no entendimento da autolesão. Para o autor, uma das melhores formas de prestar ajuda ao adolescente é por meio de uma escuta ativa, sem julgamentos e livre de conclusões precipitadas.

Compreende-se que o cenário atual dificultou os encaminhamentos e registros de casos de autolesão entre adolescentes, comumente, identificados nos lócus escolares. Em face dessa nova realidade as assistentes sociais do Município e do Estado pontuam que o sofrimento psíquico esteve frequente na vida de boa parte das famílias, causados pelo distanciamento social e a quebra na rotina normal de convívio escolar e social dos jovens e dos demais membros da família.

As assistentes sociais são o elo necessário que dão o suporte ao tratamento do adolescente que se autolesiona, pois esclarecem dúvidas, prestam o encaminhamento especializado e mantém o acompanhamento social da família.

> As intervenções são feitas através da escola, onde é observado com a atenção o comportamento dos alunos, percebendo se há queda no rendimento escolar, após a identificação dos casos é feito o acompanhamento individual, para identificar as situações que levam a esse comportamento, depois é realizado os procedimentos de conversa com a família para informar e buscar ajuda para esse problema. Através das observações pedagógicas e comportamentais o assistente social intervém com palestras, projetos, escutas individuais, rodas de conversas na tentativa de sensibilizar os alunos favorecendo o desenvolvimento da autoestima dos adolescentes, quando os casos não são resolvidos com o acompanhamento da família e do assistente social, eles são encaminhados para os profissionais de saúde, psicólogos e psiquiatra, pois na rede de educação nós não temos psicólogo escolar o que é importantíssimo nesses casos[5].

> As Assistentes Sociais são chamadas pela gestora ou pedagoga para ir na escola nesse momento remoto, onde os casos são repassados, conversam com os alunos, buscam entender o seu mundo, repassar confiança para que possam dialogar (buscamos ser mais amigáveis possíveis para depois entrar nos assunto, muitos choram bastante e depois resolvem desabafar), orientamos, perguntamos se desejam ir ao psicólogo, se podemos ir conversar com a família, para verificar se eles já observaram tal atitude e repassar o encaminhamento para o psicólogo [...][6]

Nota-se que, o ambiente escolar, é a melhor forma de se diversos casos de negligências, situações de violência e de sofrimento psíquico ao qual aquele aluno possa estar passando. Muitas vezes é concebida por esses alunos como uma forma de refúgio dos problemas domiciliares. Em linhas gerais, a escola é um laço crucial para identificação, o aconselhamento e o fortalecimento para a melhora do aluno juntamente com apoio de outros profissionais, como no caso do assistente social.

A Assistente Social da SEDUC salientou a respeito das relações de parceria, principalmente com o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e a SEMAST (Secretaria Municipal de Assistência e Trabalho) e CAPS, que são os principais subsídios que contribuem e dão suporte para eficácia no atendimento do usuário.

> [...] a gente tem um elo, um link com a SEMAST com as meninas que trabalham ali na SEMAST e com o pessoal do CRAS, com o pessoal da saúde também do CAPS. Então, dependendo de qual seja a situação nós vamos acionar nossos parceiros e, às vezes, acionamos vários INSS, CAPS centro de saúde SEMAST, CRAS, CREAS, Conselho Tutelar Defensoria Pública e às vezes em um caso de saúde mental, a gente identifica tantas outras situações-

[5] Informação Verbal da Assistente Social 1 da Secretaria Municipal de Educação de Parintins, pesquisa de campo 2021.
[6] Informação Verbal da Assistente Social 2 da Secretaria Municipal de Educação de Parintins, pesquisa de campo 2021.

> problema que a gente precisa acionar toda essa rede pra dar assistência aquela família que está precisando. Às vezes, o aluno é só a pontinha do iceberg e vários outros membros da família estão passando por alguma outra situação [....][7]

No entanto, apesar da atuação do assistente social ser atrelada a esses órgãos citados pela entrevistada, há um subsídio que é de suma importância nesse processo, a participação da família. Como já discutido, a presença da família é necessária para que o adolescente se sinta amparado e protegido. Muitas vezes o caminho para melhora pode ser árduo, mas se a família se encontra presente e disposta a superar os desafios com o adolescente esse processo de torna mais reconfortante.

Obviamente, se a família se mostra ríspida e negligente, que opte em recorrer a meios violentos e errôneos o processo de melhora desse adolescente pode retroceder e o comportamento autolesivo se tornará mais frequente. A família que ao invés de contribuir de forma benéfica se torna um dos impasses para que aquele (a) adolescente não melhore e recorra cada vez mais à autolesão. Parafraseando Azevedo *et al* (2019) é necessário visar o adolescente a partir de suas individualidades, estimulando sua autonomia, seu desenvolvimento como um ser social, como alguém que pode expressar suas opiniões, participar de modo ativo nas relações de poder e se tornar um ser de resistência.

3. Considerações Finais

Em face do exposto, foi possível perceber os principais desafios que as assistentes sociais da Secretaria Municipal de Educação de Parintins (SEMED) e da Rede Estadual de Educação de Parintins (SEDUC) enfrentaram no seu cotidiano profissional de 2019 a 2020, no que concerne ao atendimento de adolescentes que apresentavam o comportamento autolesivo.

No decorrer da pesquisa, faz-se pertinente compreender a importância de haver discussões no âmbito escolar sobre a saúde mental, principalmente dos adolescentes, que se encontram em uma fase repleta de mudanças e conflitos. A adolescência não pode ser subestimada, mas ter a devida atenção necessária para que estes indivíduos possam se desenvolver de forma saudável.

[7] Informação Verbal da Assistente Social 3 da Rede Estadual de Educação de Parintins, pesquisa de campo 2021.

As assistentes sociais mesmo com as dificuldades vivenciadas, mostram-se preparadas para elaborar diferentes estratégias para auxiliar os adolescentes neste momento de atividades remotas. Cabe aqui ressaltar, a necessidade de atenção por parte do Poder Público para com as crianças e adolescentes, principalmente no que diz respeito à valorização da saúde mental. O profissional de Serviço Social pode contribuir nesse aspecto, principalmente no contexto escolar.

Referências

AMARO, S. **Serviço Social em escolas: fundamentos, processos e desafios**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

AZEVEDO, A. E. B. I et al. **Autolesão na adolescência: como avaliar e tratar**, 2019.

BISNETO, J.A. **Serviço Social e saúde mental: uma análise institucional da prática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

ESMANHOTTO, M. **A sistematização da prática do assistente social abrangendo a violência** autoinfligida, 2019.

GABRIEL, I.M. et al. **Autolesão não suicida entre adolescentes: significado para profissionais da educação e da Atenção básica à Saúde**. Esc Anna Nery, São Paulo, 2020.

GIUSTI, Jackeline Suzie. **Automutilação: características clínicas e comparação com pacientes com transtorno obsessivo-compulsivo**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências) -Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MOURA, H.C.E; FARIAS, D.T.M; SILVA, G.A.I. **Congresso internacional de política social e Serviço Social**, 2015.

OLIVEIRA, Lauren Elaine Baptista. **O Serviço Social e automutilação na adolescência: o reflexo social por trás das marcas**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharela em Serviço Social) -Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Prevenção do suicídio:** um imperativo global [internet]. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2014. Acesso: https://www.who.int/mental-health/suicideprevention.

PAES, J.S. Serviço social e saúde mental: desafios e possibilidades para o Assistente Social na política de saúde mental. **VIII Jornada internacional Políticas Públicas**. 2017.

TEIXEIRA, S.M.O; SOUZA, L.E.C; VIANA, L.M.M. **O suicídio como questão de saúde pública**. Revista Brasileira em Promoção da Saúde, Ceará, v. 31, n. 3, p. 1-3, 2018.

VASCONCELOS, A. M. (Org.) **Saúde Mental e Serviço Social: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TRABALHO E PANDEMIA: REFLEXÕES SOBRE A AMPLIAÇÃO DO USO DAS TIC'S POR ASSISTENTES SOCIAIS JUDICIÁRIOS

Thaís Tononi Batista[1]

1. Introdução

Os anos de 2019 e 2020 certamente serão lembrados como um importante marco na história contemporânea da humanidade. Isso porque se verifica, respectivamente, o surgimento e a expansão mundial da pandemia da COVID-19, registrada pela primeira vez na cidade chinesa de Wuhan e que rapidamente se espalhou por todo o mundo.

Os impactos da pandemia são inquestionáveis e têm reverberado em todas as áreas da vida humana, ainda se fazendo sentir intensamente ao longo de 2021. No mundo do trabalho observa-se que os desdobramentos não têm sido menores ou menos importantes e vêm impactando a classe trabalhadora em diversos sentidos, com a intensificação dos processos de precarização e insegurança do trabalho.

Parte-se da compreensão de que a crise em curso não tem sua origem na COVID-19 e sim na própria lógica e configuração do sistema capitalista que vivencia um processo de crises desde a década de 1970. Um sistema baseado numa lógica de práticas predatórias em amplo sentido e cada vez mais globalizada, que almeja a intensificação da rentabilidade de grandes empresas a todo custo independente de qualquer risco sanitário e humano.

Nesse bojo, o trabalho humano confronta-se com a incorporação cada vez maior de tecnologias que buscam a maximização dos lucros ao passo que intensificam os processos de precarização e transferem ao trabalhador os custos do trabalho.

No contexto pandêmico, observa-se que em decorrência do imperativo de medidas voltadas ao isolamento social, adveio também a necessidade de se repensar as formas de socialização e de trabalho, que passaram a ser mediadas mais intensamente pelo uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC's).

[1] Mestra em Política Social (UFES); Assistente Social do Poder Judiciário do Espírito Santo (PJES). E-mail: thaistononi@hotmail.com.

A partir deste quadro de referências, discutir o exercício profissional de assistentes sociais atravessado pela intensificação do uso das TIC's no contexto pandêmico mostra-se uma necessidade permanente.

Desse modo, o objetivo do artigo teórico e alicerçado na prática profissional consiste em problematizar os impactos no mundo do trabalho e no cotidiano profissional de assistentes sociais, como parte das equipes multidisciplinares que atuam no Poder Judiciário.

Para tanto, o percurso teórico recupera e reafirma a centralidade da categoria trabalho na perspectiva marxista, para em seguida discutir os impactos no mundo do trabalho no contexto pandêmico, inclusive para assistentes sociais que atuam no âmbito do Poder Judiciário, com foco na intensificação do uso das tecnologias de informação e comunicação no cotidiano profissional.

Evidencia-se o processo de debates e construção coletiva no contexto de implantação do trabalho remoto e perpassado pelo uso das TIC's, por profissionais das equipes multidisciplinares (assistentes sociais e psicólogas/os) do judiciário capixaba, a partir das discussões promovidas pelo Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do Espírito Santo (FASP/PJES).

Os dados apresentados são frutos do levantamento realizado pelo Fórum com ambas as categorias profissionais (assistentes sociais e psicólogas/os). O objetivo, ao apresentá-los, consiste em visibilizar as discussões coletivas que deram origem a formulação de documentos que problematizaram e refletiram o contexto pandêmico e a ampliação do uso das TIC's no âmbito das requisições institucionais aos profissionais.

2. Desenvolvimento

2.1 *Notas introdutórias sobre a centralidade do trabalho*

Prieb e Carcanholo (2011, p. 147) ressaltam que "trabalhar é produzir riqueza" e isso ocorre em qualquer modo de produção, do comunal primitivo ao capitalismo ou mesmo em experiências socialistas, passando ainda pelo escravismo e feudalismo. O que o difere "é a forma de produzir, a tecnologia utilizada e a relação entre o sujeito que produziu e o que se apropria do que foi produzido".

Apoiado na perspectiva lukacsiana do papel do trabalho, Lessa (2012) pondera que as atividades que surgem no cotidiano do homem são dirigidas para suprir as

necessidades oriundas do desenvolvimento das relações dos homens entre si na vida social e se articulam sempre ao trabalho.

De acordo com o autor, o trabalho é "a atividade humana que transforma a natureza nos bens necessários à reprodução social". Sendo assim, pode ser entendido como categoria fundante do mundo dos homens, uma categoria social, não podendo haver existência social sem o trabalho (LESSA, 2012, p.25).

O trabalho é fundante para a sociabilidade humana, um "ponto de partida de seu processo de humanização", mas também assume forma de trabalho alienado, fetichizado e abstrato sob a égide capitalista, tornando-se "objeto de sujeição, subordinação, estranhamento e reificação", uma mercadoria especial cujo principal objetivo é valorizar o capital (ANTUNES, 2018, p. 129).

Ademais, o trabalho comporta uma dupla transformação, pois "o ser social que trabalha atua sobre a natureza; desenvolve as potências nela existentes, ao mesmo tempo em que ele mesmo se autotransforma". Constitui-se uma complexa processualidade na qual "o trabalho humano-social se converte em elemento central da sociabilidade humana" (ANTUNES, 2018, p. 128).

Há que se considerar ainda que a ideia de centralidade do trabalho se complexificou desde a época de Marx. Não perdeu seu caráter dentro do mundo do trabalho, mas lhe foram impostas novas determinações, frutos das crises inerentes ao sistema capitalista.

De toda forma, é inegável que na sociedade capitalista os sentidos de realização e emancipação humanas do trabalho se perdem, prevalecendo o caráter mercadológico, ligado à ideia de subsistência e perpassado pela precarização de suas relações e pela perda da capacidade teleológica do trabalhador, estando ele alheio ao que produz.

2.2 *Trabalho no contexto pandêmico: corrosão e intensificação da precarização*

Para Prieb e Carcanholo (2011) ao introduzir novas tecnologias no processo de produção, os capitalistas não visam diminuir a fadiga dos trabalhadores e sim elevar os níveis de exploração e consequentes taxas de lucros por meio da diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de uma determinada mercadoria.

Antunes (2020) afirma que após experimentar uma era de círculos "virtuosos", com destaque para os países de Welfare State, o capital adentrou, ao final da década de 1960, em "um longo período pautado por um *depressed continuum*, tornando sua fase

anterior parte do passado, uma vez que a crise econômica emergente seria longeva e duradoura, sistêmica e estrutural" (ANTUNES, 2020, p. 10).

O capitalismo contemporâneo vem acarretando profundas alterações na composição da classe trabalhadora desde 1970. Nesse contexto de intensas mudanças, o avanço da informatização do trabalho, a expansão do trabalho em *call-centers* e *telemarketing*, bem como a ampliação das empresas de tecnologia e informação (TIC's) foram fundamentais para o surgimento de um novo proletariado de serviços, infoproletariado ou o cibertariado, conforme alerta Antunes (2018).

Há uma redução do proletariado industrial, especialmente em países de capitalismo avançado, ao passo que também se verifica a expansão significativa de contingentes de trabalhadores/as nos setores de serviço, indústria e agroindústria nos países do sul global (ANTUNES, 2018).

Verifica-se a expansão das "novas modalidades" de "extração compulsiva do sobretrabalho" e de trabalhos vilipendiados a exemplo do "trabalho análogo à escravidão, superexploração dos/as imigrantes, generalização da terceirização, informalidade, intermitência" (ANTUNES, 2020, p. 14).

Parte-se da compreensão de que todas estas transformações, bem como as crises do sistema capitalista não constituem fenômenos eventuais, mas são "constitutivos do movimento sociometabólico do capital", de modo que a pandemia vem a exacerbar os traços mais perversos de uma crise social de grandes proporções que já estava em curso (RAICHELIS; ARREGUI, 2020).

Ao pensar a situação brasileira no contexto pandêmico, Antunes (2020) destaca que o Brasil vivencia desde sempre formas intensas de exploração do trabalho e de precarização. Pontua que mesmo antes da pandemia os índices de informalidade já se mostravam na casa dos 40% ao final de 2019, verificando-se ainda a constante expansão do trabalho *uberizado*, propiciado pelos aplicativos e plataformas digitais.

Antunes (2018) pondera que o trabalho *on-line* extinguiu a separação que existia entre o tempo de vida no trabalho e fora dele, possibilitando o surgimento de uma nova modalidade de labor que ajusta o mundo digital à completa sujeição das corporações, cujo resultado mais grave é o surgimento da "escravidão digital".

Conclui o autor que é no âmbito desse sistema "antissocial", "autofágico" e de complexa engrenagem sociometabólica, que a corrosão do trabalho se tornou ainda mais essencial, pois a força de trabalho é uma mercadoria única, com capacidade de criar valor

e é tomada como objeto da tendência decrescente do valor de uso das mercadorias (ANTUNES, 2020).

E no bojo desse processo sociometabólico as TIC's constituem o suporte fundamental para esta nova fase de subsunção real do trabalho ao capital no contexto do capitalismo avançado e se faz presente também no trabalho de assistentes sociais, sofrendo considerável ampliação no cenário pandêmico.

2.3 Teletrabalho e uso das TIC's por assistentes sociais do judiciário

As chamadas metamorfoses no mundo do trabalho, ou nas palavras de Raichelis e Arregui (2020), a "nova-velha" morfologia do trabalho, também incidem sobre as/os assistentes sociais, impactando o mercado de trabalho e o exercício profissional, atravessados pela degradação e violação de direitos que atingem toda a classe trabalhadora em sua heterogeneidade.

No contexto atual, a pandemia da COVID-19 certamente trouxe outros atravessamentos ao contexto profissional, intensificando os traços de precarização e de exploração já existentes, atingindo o cerne das atribuições e competências profissionais de assistentes sociais.

O uso das TIC's por assistentes sociais, ampliado como forma de intervenção primordial junto aos usuários no contexto da pandemia, vem trazendo a necessidade de se considerar as condições sociais e materiais de acesso da população aos recursos tecnológicos tais como celular, computador, plano de internet e o manejo de tais recursos.

Assiste-se à expansão do trabalho remoto ou teletrabalho, instituído como o "novo normal", e que pode ultrapassar a ideia de excepcionalidade e permanecer, de alguma forma ou em alguma medida, como uma nova modalidade de trabalho, o que exige que as/os assistentes sociais estejam atentos a constatar os efeitos e rebatimentos em seus processos de trabalho, na relação com os usuários dos serviços e nas repercussões de seu acesso aos direitos (RAICHELIS; ARREGUI, 2020).

Por outro lado, conforme destacam Raichelis e Arregui (2020), há também potencialidades no uso das ferramentas tecnológicas, que se mostraram importantes no sentido de contribuir com os contatos para articulação entre os serviços; interlocução entre os profissionais; promoção de contatos entre as pessoas que estão hospitalizadas e seus familiares.

Fávero (2020) chama atenção para o fato de que a maior parte das ações desenvolvidas pelas/os assistentes sociais se dá a partir do contato direto e presencial com os sujeitos usuários dos serviços. Todavia, concorda que não há que se opor de forma absoluta ao uso das TIC's nos processos de trabalho da/o assistente social, reconhecendo que elas muito auxiliam e em algumas situações seu uso é inevitável.

A autora ressalta que as/os assistentes sociais possuem historicamente um conjunto de diretrizes éticas e técnicas, expresso no Código de Ética e na lei de regulamentação da profissão, que consistem um importante recurso para a construção de posicionamentos éticos e técnicos no cotidiano profissional, inclusive frente às requisições no contexto da pandemia.

Para Raichelis e Arregui (2020) é necessário aos profissionais definirem de forma técnica e ética as atividades que são possíveis de serem realizadas sob a forma de teletrabalho e em que condições podem ocorrer, resguardando-se a segurança no trabalho, o sigilo profissional e a qualidade no atendimento.

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2020a) o qual chama a atenção para a inexistência de regulamentação acerca da modalidade de teletrabalho, considerando a excepcionalidade do atendimento remoto por parte de assistentes sociais no contexto atravessado pela pandemia.

O CFESS ressalta que o teletrabalho se apresenta de formas distintas em cada espaço sócio-ocupacional, de modo que em alguns locais ele sequer chegou a ser implementado no contexto da pandemia, optando-se pela adoção de outras estratégias de minimização do contágio. Por outro lado, em outros espaços, a exemplo do Judiciário, a adoção do trabalho remoto ou teletrabalho mostrou-se mais presente, exigindo especial atenção das/os profissionais (CFESS, 2020b).

O conselho profissional diferencia a modalidade de teletrabalho do uso de ferramentas remotas, as quais já são empregadas em algumas atividades profissionais, a exemplo de contatos telefônicos. O documento chama a atenção para a avaliação quanto à finalidade e os limites éticos e técnicos ao trabalho e orienta ainda que o estudo social e o parecer social não devem entrar no rol de procedimentos possíveis em modalidade remota (CFESS, 2020b).

Assim, sempre que necessária a intervenção por meio remoto, o posicionamento da/o profissional deve ocorrer através de relatório informativo, havendo que se verificar e pactuar com o usuário do serviço questões mínimas relativas à privacidade e sigilo,

observar situações de constrangimento, intimidação ou risco a que pode estar exposto o usuário (CFESS, 2020b).

2.4 Os debates promovidos pelo Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos do PJES (FASP/PJES)

No âmbito do Poder Judiciário do Espírito Santo (PJES) citam-se as iniciativas do Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos (FASP/PJES) no sentido de promover a discussão constante em torno do trabalho destes profissionais no contexto atravessado pela COVID-19.

Foram realizadas reuniões virtuais que tiveram como objetivo central a discussão do tema e seus atravessamentos nas condições de trabalho e os impactos na saúde mental das/os trabalhadores da área, sempre contando com as contribuições de profissionais de outros estados e instituições e objetivando a troca de experiências.

A primeira reunião da plenária do fórum, ocorrida em maio de 2020, consistiu numa *Roda de Conversa virtual*, que contou com a presença de representantes dos Conselhos Profissionais de Psicologia (CRP) e Serviço Social (CRESS) (VALLE, 2020a).

Em julho de 2020 o tema da discussão permaneceu em torno do trabalho de assistentes sociais e psicólogos no PJES no contexto pandêmico, com o recorte "*Os processos de trabalho das equipes técnicas judiciárias no contexto da pandemia".* Para o momento, as/os profissionais contaram com contribuições de colegas do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR), também representando o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) (VALLE, 2020b).

O trabalho profissional no contexto pandêmico voltou a ser debatido em dezembro do mesmo ano, trazendo como tema "*Teletrabalho: Desafios e possibilidades de atuação das equipes técnicas do Poder Judiciário"*, contando com a participação de profissionais do Serviço Social, da Psicologia e ainda da Pedagogia dos estados de Pernambuco (TJPE), Rondônia (TJRO) e representantes da Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos da área Sociojurídica do Brasil (AASPSI-Brasil) (VALLE, 2020c).

Já no ano de 2021 prosseguiu-se com foco no debate, ampliando-se o enfoque, na reunião de abril, sobre a saúde mental dos profissionais, após transcorrido um ano de trabalho sob o contexto de pandemia. O tema da discussão foi "*Condições de trabalho e Saúde Mental dos Assistentes Sociais e Psicólogos do PJES em tempos de pandemia"* e

contou com a participação de profissional da psicologia clínica e representante do sindicato dos servidores do PJES (VALLE, 2021).

Ainda nesta trajetória de discussão coletiva, foram formulados dois questionários, um inicial em 2020, com o objetivo de verificar os impactos e as possibilidades de intervenção das/os profissionais de Serviço Social e de Psicologia, e um segundo, em 2021, que buscou mapear o acesso das/os profissionais aos recursos necessários para o desempenho das atividades remotas ou mesmo as atividades presenciais em caráter de urgência e quando do retorno presencial gradual.

As questões contemplavam as condições de trabalho e de saúde mental das/os profissionais neste contexto histórico. Ressalta-se, contudo, que os dados obtidos deste último questionário não foram publicizados até o momento, carecendo de tratamento qualitativo para posterior divulgação por parte da gestão do fórum.

Em linhas gerais, quanto ao primeiro mapeamento realizado, no contexto da instituição do trabalho remoto, teve como produto o documento "*O exercício profissional de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do ES no contexto da pandemia".* (FÓRUM..., 2020).

O documento abordou brevemente o contexto pandêmico e o cenário estadual, resgatando os atos instituídos pelo Poder Judiciário local em decorrência daqueles editados em nível nacional, diante da necessária diminuição de atividades presenciais que pudessem colaborar com a propagação do vírus. Evidenciou ainda a preocupação com a falta de acesso por parte da população atendida aos recursos tecnológicos, o que tornava inviável a concretização de abordagem por via remota.

No que se refere especificamente aos assistentes sociais, o referido documento resgatou o conteúdo do Ofício Circular nº 81/2020 do CFESS, o qual se posiciona diretamente aos Tribunais de Justiça do país, ponderando a importância da autonomia profissional acerca de quais ações poderiam ser realizadas mediadas pelas TIC's e sugerindo que qualquer normativa institucional fosse discutida com as/os profissionais (FÓRUM..., 2020).

Quando abordadas as estratégias utilizadas pelas categorias profissionais para responder às demandas, foram situados os atendimentos por via remota sempre que possível, mas sinalizada também a necessidade de atendimentos presenciais aos casos urgentes que envolviam situações de violações de direitos. As equipes pontuaram ainda a impossibilidade de realização de avaliações para fins de emissão de laudos e pareceres ponderando os limites éticos e técnicos que implicavam (FÓRUM..., 2020)

Outras questões importantes foram levantadas e diziam respeito às dificuldades encontradas para interlocução com a rede de proteção, haja vista a precarização dos serviços; a inobservância de horário, com acionamento de equipes a qualquer hora, para além da jornada diária; e os atravessamentos da vida doméstica, que repercutiam tanto para as/os profissionais quanto para os usuários (FÓRUM..., 2020).

O documento não excluiu a possibilidade de atendimentos aos usuários, por meios remotos (via telefone, e-mail, WhatsApp ou vídeo conferência) ou mesmo presencial. Todavia, defendeu que no contexto de necessário distanciamento social fosse adotado o trabalho remoto de forma preferencial. Já no que concerne ao atendimento presencial, sugeriu que as situações fossem avaliadas em conjunto com cada equipe e caso se fizesse imprescindível a intervenção presencial, que fossem observadas as normas e orientações de biossegurança (FÓRUM..., 2020).

Assim, de um modo geral é possível observar que as ponderações contidas no documento, produzido com base nas informações concedidas pelas/os profissionais, se mostravam alinhadas às orientações e reflexões dos órgãos de regulamentação da profissão. Ademais, as inquietações e ponderações constantes, relativas aos desafios do trabalho no cenário pandêmico, remetem às reflexões sobre a precarização e a intensificação da corrosão do trabalho que atinge a toda classe trabalhadora, ainda que de formas e intensidades distintas.

3. Conclusão

Parte-se da compreensão teórica da centralidade do trabalho, concordando que este é imprescindível para a valorização do capital. Este fato tem sido perfeitamente observável no contexto da pandemia da COVID-19 que acarretou repercussões no âmbito da produção global, evidenciando a importância do trabalho humano.

Verifica-se que as transformações nas relações de produção e de trabalho, observadas principalmente a partir da década de 1970, vêm impondo desafios complexos ao mundo do trabalho e implicam determinações a todas as profissões. Tais transformações são tributárias da própria lógica e configuração do sistema de metabolismo antissocial, cujo processo de crises se conflui à crise desencadeada pela pandemia da COVID-19, com repercussões e impactos no mundo do trabalho.

Assim, no contexto da pandemia da COVID-19 o debate em torno do trabalho e sua centralidade reacendeu e com isso evidenciou-se também a necessidade de se discutir

o trabalho de assistentes sociais, que passou a ser mais intensamente mediado pelo uso das TIC's.

Partindo do reconhecimento das possibilidades e limites do uso das TIC's no cotidiano profissional, assim como a defesa em torno da comunicação como um direito humano, considera-se imprescindível que as/os assistentes sociais estejam atentas/os às requisições profissionais nos contextos pandêmico e pós-pandêmico. Este último no sentido de observar possíveis retrocessos no que concerne ao desempenho das atividades profissionais, na relação e no acesso à população usuária e desta aos serviços.

E com isso em mente, conclui-se que a discussão e a construção de alternativas para a intervenção profissional, devem ocorrer de forma coletiva e contínua, a exemplo da experiência apresentada, considerando as constantes e intensas transformações que têm sido impostas historicamente ao conjunto da classe trabalhadora e intensificadas pela pandemia.

Deve-se considerar que o debate em torno das TIC's nos processos de trabalho de assistentes sociais, precisa ocorrer de forma articulada aos componentes teórico-metodológicos e ético-políticos da profissão e ter em conta que não está descolado do conjunto das condições sócio-históricas que atingem a classe trabalhadora.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão***:* o novo proletariado de serviços na era digital. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Coronavírus** [recurso eletrônico]: o trabalho sob fogo cruzado. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Ofício Circular CFESS Nº 81/2020. Posicionamento do CFESS junto aos Tribunais de Justiça sobre a realização de estudo social por videoconferência.** Brasília, DF: CFESS, 30 abr 2020a. Disponível em: https://www.cfess.org.br. Acesso em: 26 jun. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Teletrabalho e Teleperícia:** orientações para assistentes sociais no contexto da pandemia. Brasília, DF: CFESS, 2020b. Disponível em: https://www.cfess.org.br. Acesso em: 26 jun. 2021.

FÁVERO, Eunice. **O exercício profissional da/o assistente social em espaços sócio-ocupacionais do sociojurídico no contexto da pandemia e do teletrabalho. Contribuições ao debate.** *In:* O exercício profissional da/o assistente social em espaços sócio-ocupacionais do sociojurídico no contexto da pandemia e do teletrabalho. Contribuições ao debate. São Paulo: PUC, 2020.

FÓRUM de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do ES. O exercício profissional de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do ES no contexto da pandemia. *In*: FÓRUM de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do ES. Vitória, 2020. Disponível em: https://tjpsicossocial.wixsite.com/fasp. Acesso em 28 junho 2021.

LESSA, Sérgio. **Mundo dos Homens:** trabalho e ser social. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. 3ed. 254p.

PRIEB, Sérgio A.M.; CARCANHOLO, Reinaldo A. O trabalho em Marx. In: CARCANHOLO, Reinaldo (org.). **Capital:** essência e aparência. 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

RAICHELIS, Raquel; ARREGUI, Carola C. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 140, p. 134-152, jan./abr. 2020.

VALE, Tais. Fórum de Psicólogos e Assistentes Sociais do TJES realiza roda de conversa virtual. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 11 maio 2020a. Disponível em: http://www.tjes.jus.br/forum-de-psicologos-e-assistentes-sociais-do-tjes-realiza-roda-de-conversa-virtual/. Acesso em: 23 jun. 2021.

VALE, Tais. FÓRUM de Assistentes Sociais e Psicólogos realiza evento online com palestrantes do TJPR e TJRJ. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 30 jul 2020b. Disponível em: http:// http://www.tjes.jus.br/forum-de-assistentes-sociais-e-psicologos-do-tjes-realiza-evento-online-com-palestrantes-do-tjpr-e-tjrj/. Acesso em: 26 jun. 2021.

VALLE, Tais. Teletrabalho é tema de reunião virtual do Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos do TJES. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 11 dez. 2020c. Disponível em: http://www.tjes.jus.br/teletrabalho-e-tema-de-reuniao-virtual-do-forum-de-assistentes-sociais-e-psicologos-do-tjes/. Acesso em: 23 jun. 2021.

VALLE. Tais. Psicólogos e Assistentes Sociais do PJES refletem sobre condições de saúde e cuidados com uso de equipamentos de proteção nas visitas técnicas. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 4 maio 2021. Disponível em: http://www.tjes.jus.br/psicologos-e-assistentes-do-pjes-refletem-sobre-condicoes-de-saude-e-cuidados-com-uso-de-equipamentos-de-protecao-nas-visitas-tecnicas/. Acesso em: 23 jun. 2021.

A GARRA DA OPRESSÃO: A EXCLUSÃO DIGITAL DE PESSOAS IDOSAS E DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Alessandra Teixeira da Cunha Silva[1]
Lara Iara Gomes Borges[2]

1. Introdução

O agravamento da questão social ficou notória diante do cenário da crise sanitária que se estabeleceu no Brasil após a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar o estado de pandemia da covid-19, doença ocasionada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), a partir de março de 2020.

O desmantelamento das políticas públicas em desfavor da classe trabalhadora se fez notar com o acirramento das mazelas da questão social. Com a crise pandêmica, tiveram de ser (re)pensadas estratégias e mecanismos para prestar atendimento à população usuária das políticas sociais. A conjuntura revelou como estes sujeitos foram impactados diante das dificuldades de acesso e ao aumento da demanda e da procura pelos serviços socioassistenciais. Em meio a esse contexto, nunca se utilizou tanto recursos tecnológicos e digitais para se ter acesso às políticas públicas, sobretudo para acesso a benefícios assistenciais.

No entanto, parte da população beneficiária deixou de receber seus direitos por não terem acesso a meios digitais ou por não possuírem celular ou computador para facilitar o cadastramento aos programas oferecidos pelo Estado. O Estado é entendido como a garra da opressão na vida classe trabalhadora. Para ENGELS (2010) há a existência de outras formas de morte, ao exemplificar que um assassinato pode acontecer como uma forma de omissão ao não garantir aos sujeitos formas de sobrevivência. Assim, de modo perverso e alienado a classe trabalhadora não tem como se defender por não aparecer um assassinato, mas algo natural. Fazendo uma comparação ao termo utilizado no título deste artigo, a garra da opressão: os sujeitos necessitam destes benefícios para a

[1] Assistente Social. Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Pesquisadora do grupo de pesquisa Ontologia Marxiana, Trabalho, Educação, Estado e Luta de Classes (PUC-GO). E-mail: ateixeiracunha@gmail.com

[2] Assistente Social. Especialista em Ensino Interdisciplinar sobre Infância e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Membro do grupo de pesquisa Ontologia Marxiana, Trabalho, Educação, Estado e Luta de Classes e do Grupo de Pesquisa Infância, Adolescência e Políticas Públicas (PUC-GO). E-mail:laraasborges@hotmail.com

subsistência, o Estado sem a consulta coletiva e sob a alegação de pandemia impõe que os pedidos devem ser realizados por meio digital sem levar em conta questões como os níveis de alfabetização, inclusão digital, a posse de um aparelho celular inteligente, um computador, ou seja, a naturalização desta opressão, deste assassinato simbólico. Há a falácia da oferta, no sentido que ter acesso a recursos digitais fosse algo democrático e que este seria a melhor forma de se obter tais benefícios, contudo, é verificado as contradições e insuficiências desta forma de acesso, uma forma de assassinato, de opressão ao solicitar recursos mínimos para a sobrevivência da classe trabalhadora.

Diante dessa realidade, este artigo tem como objetivo geral discutir os impactos da informatização as (aos) demandatários da Política de Assistência Social, tendo como foco: as pessoas idosas e as pessoas em situação de rua. Esses dois públicos-alvo, por não terem acesso às políticas públicas sociais, tampouco ao mundo digital, permanecem "invisíveis", evidenciando a contradição da sociedade capitalista contemporânea no contexto histórico pandêmico.

2. O Impacto da Exclusão Digital para pessoas idosas e pessoas em situação de rua no trabalho do e da Assistente Social

No mundo globalizado, o uso de computadores, tablets, notebooks e telefones moveis inteligentes é indispensável para trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em qualquer nível de complexidade. Na atual crise sanitária brasileira, ocasionada pela covid-19, profissionais do Serviço Social vivenciam, no exercício de suas atividades, uma sobrecarga de trabalho e de demandas "diferentes" que envolvem, também, os serviços digitais.

O aumento do uso desses serviços foi necessário para evitar aglomerações em locais públicos e privados. A política de Assistência Social por ter sido considerada um serviço essencial, continuou o trabalho de atendimento à população de modo presencial, contudo, por meio de uma lógica perversa: os usuários e usuárias que necessitavam dos serviços das outras políticas públicas que estavam em trabalho remoto, assim buscavam atendimento de suas demandas na política de assistência social. Este contexto demonstrou que gradativamente foram sendo incorporadas estratégias de intensificação de atividades no cotidiano laborativo destes trabalhadores. Sendo primordial uma leitura crítica sobre a execução destas ações. Podendo ser analisado que no imediato a urgência de uma demanda, na mediação entre os nexos causais os rebatimentos da exploração capitalista.

Apesar da disponibilidade desses serviços assistenciais e do acesso a ele ter sido facilitado, evidenciou-se dificuldades em viabilizar os direitos sociais das pessoas idosas e em situação de rua diante de escolhas e oportunidades que foram (re)tiradas dessa população demandatária das políticas públicas, trazendo consigo todas as nuances da violência intrínseca às relações sociais do capitalismo monopolista, haja vista que "só quem produz é útil ao Capital" (MARX, 2017).

No sistema capitalista, a dominação e a exploração de homens e mulheres se refletem nas relações sociais e no trabalho abstrato e concreto. Em muitas instituições públicas, o acesso aos equipamentos tecnológicos ainda é precário e/ou restrito. Com poucos computadores e/ou notebooks para o trabalho da equipe técnica, as instituições socioassistenciais não oferecem suporte e acesso gratuito a esses equipamentos. Somado a isso verifica-se a falta de profissionais para auxiliar usuários e usuárias e orientar sobre o sítio eletrônico e/ou sobre o aplicativo de telefone disponibilizado para requerer os benefícios aos quais têm direito.

A Política Nacional de Assistência Social faz parte de um Sistema de Proteção amplo que apresenta os benefícios que podem ser requeridos e/ou pleiteados, bem como os programas e as ações ofertados por essa política. Um desses é o Benefício Prestação Continuada (BPC), regido pela Constituição Federal de 1988, art. 203, inciso V, e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1988, 1993). Trata-se de um direito assegurado às pessoas idosas[3] (65 anos ou mais) ou às pessoas com deficiência física, mental, em situação de extrema pobreza, sem condições para se sustentar. Considera-se baixa renda, em 2021, aquele que, somados todos os rendimentos de quem mora na mesma casa, tenha renda por pessoa do grupo familiar menor do que 50% do salário mínimo vigente (R$275,00).

A maioria das pessoas idosas ou em situação de rua contemplada com o benefício vive e sobrevive boa parte da sua trajetória de vida com trabalhos informais, apoio comunitário, familiar e por meio de serviços socioassistenciais. O BPC é um recurso financeiro pago pelo governo federal, gerido e executado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que proporciona a proteção social de pessoas idosas e em situação de rua e até mesmo de seus familiares. Esses sujeitos de direitos adquirem independência financeira com a garantia do valor mensal do benefício depositado em sua conta bancária.

[3] Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve várias alterações na faixa etária para receber o Benefício de Prestação Continuada, com casos de acesso por meio judicial, após negativa do Instituto Nacional de Seguro Social.

Esses usuários e usuárias estão condicionados à lógica mercantil do capitalismo monopolista e, com o dinheiro, passam a ter maior visibilidade pela sociedade capitalista contemporânea. Contudo, cabe salientar que, desde sua implementação, esse benefício tornou-se alvo de fraudes e estratégias de aspiradores de cargos políticos.

No âmbito do município, políticos chegam a usar algumas manobras de apoio à pessoa que precisa do benefício. E o papel do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (CENTRO POP) é evitar esse tipo de situação, tendo em vista que o serviço de orientação pode viabilizar sua solicitação, já que não há necessidade de intermediários para fazer o requerimento do benefício de prestação continuada e/ou do auxílio emergencial.

Hoje, o fluxo[4] de acesso ao BPC passa por algumas instituições até ser deferido ou indeferido pelo INSS. Com o indeferimento, o usuário ou a usuária ainda tem a possibilidade de contestar a decisão e entrar com um pedido de recurso junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Justiça Estadual ou à Justiça Federal, de modo que o mérito passe a ser de competência e atribuição de um juiz. O benefício, no ano de 2021, teve uma alteração no critério da renda familiar per capita, que passou a ser de meio salário mínimo (BRASIL, 2021). A solicitação do benefício de prestação continuada já vinha passando por um processo de digitalização que foi intensificado durante a pandemia. Atualmente, é requerido por meio de recursos digitais, pelo sítio eletrônico ou pelo aplicativo de telefone celular meu INSS. Outra maneira de solicitar esse benefício é por meio da Central 135.[5]

Outro efeito que a exclusão digital provocou nos sujeitos que vivenciam a situação de rua e nas pessoas idosas foi o de invisibilidade social no contexto da pandemia, agudizado e percebido por este segmento, sobretudo pela dificuldade de acesso ao auxílio emergencial, que também foi disponibilizado por meio de plataformas digitais.

O auxílio emergencial se materializou por meio do Projeto de Lei nº 873/2020, de autoria do senador Randolfe Rodrigues. Inicialmente, foi estipulado o pagamento de parcelas no valor de R$600,00, com auxílio emergencial a trabalhadores e trabalhadoras cuja renda foi prejudicada pela pandemia de coronavírus. Para ter acesso ao recurso, havia

[4] Para ter acesso ao BPC, a pessoa requerente precisa obrigatoriamente incluir seus dados no Cadastro Único para Programas Sociais (CADúnico) do governo federal, feito no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

[5] A Central de Atendimento Telefônico tem o intuito de ampliar o acesso da população aos serviços do INSS.

a necessidade de se inscrever no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal (auxílio.caixa.gov.br). Além disso, precisava fazer o cadastro por meio do telefone móvel, no aplicativo "Caixa Tem". Ao realizar o cadastro no sítio eletrônico, uma conta digital era criada para a pessoa beneficiária receber o auxílio emergencial e realizar transações bancárias como pagamentos de contas, compras etc. Cabe sinalizar que o acesso ao Caixa Tem só é feito de aparelhos celulares com tecnologias modernas. Isso significa que a "ajuda" emergencial do governo federal esteve condicionada ao acesso digital e à necessidade de ter um telefone móvel inteligente com acesso à internet. Além de inúmeras dificuldades para o recebimento do benefício, a falta de acesso dessa população aos meios digitais e a um celular gerou aglomerações nas portas das agências bancárias da Caixa Econômica em todo Brasil.

Diante de tantas exigências, emerge uma realidade social de usuários e usuárias muito distinta da idealizada pelo governo, formada por pessoas que nem sequer são alfabetizadas, tampouco possuem acesso a recursos eletrônicos, ou manuseiam tais ferramentas digitais e de informática, muito menos tem um celular inteligente ou computador com acesso à internet. No "Brasil há 11 milhões de pessoas não alfabetizadas de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio Contínua (PNADC), realizada em 2019 (IBGE, 2019). Além disso, somente um em cada quatro possui acesso à internet, segundo dados da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros (TIC Domicílios), divulgada em 2020 (CETIC, 2019).

Outro dado que merece destaque é o índice de desemprego no Brasil, que, no primeiro trimestre de 2021, atingiu 14,8 milhões de pessoas, conforme aponta a pesquisa PNADC (IBGE, 2021). São dados explícitos que se manifestam em desfavor do acesso a essa população na solicitação de benefícios por meio digital. Tal conjuntura traz à tona evidências da desproteção social e das violências impostas a esse público.

> A violência não é uma, é múltipla. De origem latina, o vocábulo vem da palavra vis, que quer dizer força e se refere às noções de constrangimento e de uso da superioridade física sobre o outro. No seu sentido material, o termo parece neutro, mas quem analisa os eventos violentos descobre que eles se referem a conflitos de autoridade, a lutas pelo poder e a vontade de domínio, de posse e de aniquilamento do outro ou de seus bens. (MINAYO, 2001, p.13).

Esses sujeitos estão expostos a diversas situações de violência no dia a dia, como, por exemplo, falta de segurança alimentar, conflito com a lei, falta de acesso a programas

habitacionais, abandono escolar, violência relacionada a questões de gênero e raça, culpabilização pela condição de rua, dentre outros determinantes. A frequência com que essas situações ocorrem é muito alta, a ponto de se tornar algo comum, corriqueiro e normalizado. A análise desse contexto em uma perspectiva de totalidade considera um cenário com princípios universais e societários que se manifestam cotidianamente por meio de um valor social burguês (SILVA, 2015). Tais situações de violência foram complexificadas no contexto de pandemia, adquirindo novas nuances, como é o caso da exclusão digital.

Dados da Nota Técnica nº 73 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que em março de 2020 o número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil era de 221.869 mil, isso significa que houve um expressivo crescimento da população no período da pandemia, em comparação aos anos anteriores. É importante salientar que não há oficialmente um censo que contabilize o número de pessoas em situação de rua, portanto, essa nota técnica utiliza informações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que contabiliza informações do cadastro único de pessoas em situação de rua. A nota técnica também destaca que a ausência de um censo oficial específico prejudica a implementação de políticas para este segmento (IPEA, 2020).

Além disso, ressalta-se o fato de que muitas pessoas idosas são ainda responsáveis pela subsistência da família. Conforme aponta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a pessoa idosa contribui com a renda de quase 70% dos lares brasileiros, por meio de benefícios, aposentadorias e pensões. Há de se pensar a importância dessas pessoas nos domicílios brasileiros e como a pandemia de covid-19 afetou esse grupo. Entretanto, a morosidade do processo de vacinação se intensifica com o viés negacionista adotado pelo governo federal, ocasionando a demora em adquirir vacinas, a banalização da doença, o não incentivo e a falta de orientação sobre a importância de continuar fazendo uso de máscaras, mesmo após tomar as duas doses das vacinas, de seguir as regras de distanciamento e isolamento social, entre outras.

Com isso, a situação de rua, na perspectiva do Serviço Social, configura-se como uma das refrações da questão social, cujas raízes estão associadas ao contexto histórico, familiar social, cultural e político em que os sujeitos estão inseridos. Tais aspectos sinalizam a importância de profissionais que atuam com esses segmentos populacionais e interpretam sua trajetória de vida em uma perspectiva crítica. Esse fato é sinalizado por Battini (2014, p. 55) que diz que "[...] compete aos assistentes sociais, em sua prática cotidiana, enraizar o processo de reconstrução de categorias teórico-metodológicas na

particularidade dos objetos de intervenção". A autora discute a atitude investigativa a qual se apresenta no trabalho do assistente social e a importância da articulação entre a teoria e a prática nas situações que se apresentam, sendo observado que a atitude investigativa pode "[...] evidenciar limites e possibilidades que circunscrevem a intervenção do serviço social, permitindo compor novas formas de ação" (BATTINI, 2014, p. 73).

Contraditoriamente, a digitalização de benefícios se revela como mais uma forma de expressão da questão social, tal qual "[...] um processo já conhecido de apropriação privada da riqueza produzida socialmente pelo trabalho coletivo" (VELOSO, 2011, p.103). Assim, a exclusão digital, que pode parecer um fenômeno novo, emerge como mais uma manifestação da acumulação capitalista que não deve ser descolada dos processos sociais (VELOSO, 2011).

O(A) assistente social que trabalha com os sujeitos que vivenciam a exclusão digital estão envoltos em um campo de tensões e contradições.

Ao desenvolver sua intervenção com objetivo de viabilizar o direito daquele usuário ou usuária do serviço, pode tomar aquela situação para si e agir na imediaticidade sem análise do movimento do real que:

> [...] atribuindo-lhe responsabilidade de gerenciar praticamente mazelas sociais, oriundas da violência estrutural, implícita no próprio metabolismo do capitalismo contemporâneo, que é objetivada, com certa independência, por meio de ações violentas, também potencializadas por individualidades e suas respectivas subjetividades (SILVA, 2008, p. 267).

Considerando a natureza interventiva da profissão, será a partir da mobilização de profissionais e sujeitos usuários das políticas públicas que situações de invisibilidade, possam ser problematizadas e assim, despertar a atenção do Estado, por consequência, para que se tenha garantido o direito no acesso às políticas públicas.

No entanto, para enfrentar este contexto, é preciso fortalecimento, investimento e planejamento das políticas públicas.

No que se refere às políticas públicas, o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, colocando sob a responsabilidade do poder público a elaboração, articulação e financiamento de políticas públicas para este segmento populacional.

Cassal e Fernandes (2020) ressaltam que é dever do poder público planejar e implementar estratégias variadas, visando à proteção social de pessoas em situação de rua, o que abrange, desde políticas sociais básicas a políticas de proteção especial,

compreendendo os mais variados programas de atendimento, serviços públicos e ações de governo. Os autores também alertam que, no ano de 2019, houve a revogação de diversos artigos do referido decreto que retirou a possibilidade da participação da população em situação de rua na construção, avaliação e monitoramento de políticas públicas para o segmento.

A execução de políticas de atendimento à população em situação de rua pressupõe a composição de equipes técnicas. Integram estas equipes assistentes sociais que atuam na área. "Pensar o Serviço Social na contemporaneidade requer os olhos abertos para o mundo contemporâneo para decifrá-lo e participar da sua recriação" (IAMAMOTO, 2015, p.19).

O(A) assistente social trabalha com as expressões da questão social. No que se refere à exclusão digital de pessoas idosas e pessoas em situação de rua, faz-se necessário o entendimento de que essas "[...] violências se unificam sem se identificarem como parte de uma totalidade social que se particulariza com base em determinações sócio-históricas universais" (SILVA, 2015, p. 46). O Serviço Social é reflexo da sociedade em que está inserida e "[...] consiste na mediação entre a produção material e a re-produção do sujeito para essa reprodução e na mediação da re-presentação dos sujeitos nessa relação" (FALEIROS,1999, p. 100). É possível por meio de uma "[...] reflexão dialética entender o serviço social enquanto uma atividade profissionalizada, institucionalizada e organizada no contexto político das relações entre capital e trabalho (FALEIROS, 1999, p.98).

No rumo das reflexões pontuadas, Guerra (2002) discute que o Serviço Social e seus trabalhadores e trabalhadoras são atravessados pela maneira como o capitalismo se configura no Brasil, o que provoca rebatimentos tanto no modo de ser da profissão, imprimindo particularidades, como nas condições de trabalho dos profissionais, tendo em vista que a profissão está inserida na divisão social e técnica do trabalho.

> O que se pretende afirmar é que há um modo determinado de ser, de pensar de agir próprio das sociedades capitalistas fundado no modo como os sujeitos históricos produzem e reproduzem sua vida material e espiritual, o qual invade todas as esferas da vida humana, as diversas instituições e organizações sociais e jurídico-políticas e as práticas das classes sociais e das profissões. (GUERRA, 2002, p.11).

O Serviço Social está inserido na sociedade capitalista, na execução das políticas sociais, por isso é requisitado a lidar com demandas urgentes, imediatas e que podem levar ao aligeiramento e esvaziamento das respostas profissionais, além de conduzir a uma intervenção deslocada da realidade sócio-histórica. Ao percorrer esse caminho para

o cotidiano do trabalho, a profissão trabalha a partir de três dimensões básicas, conforme explicita as diretrizes curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS):

> Estes princípios definem as diretrizes curriculares da formação profissional, que implicam capacitação teórico-metodológica, ético-política e técnico operativa para a: 1. Apreensão crítica do processo histórico como totalidade; 2. Investigação sobre a formação histórica e os processos sociais contemporâneos que conformam a sociedade brasileira, no sentido de apreender as particularidades da constituição e desenvolvimento do capitalismo e do Serviço Social no país; 3. Apreensão do significado social da profissão desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; 4. Apreensão das demandas – consolidadas e emergentes – postas ao Serviço Social via mercado de trabalho, visando formular respostas profissionais que potenciem o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre público e privado; 5. Exercício profissional cumprindo as competências e atribuições previstas na Legislação Profissional em vigor (ABEPSS, 1996, p. 7).

Tais dimensões possuem particularidades, mas pressupõem articulação, ou seja, estão interligadas e, no que tange à formação e ao exercício profissional, são indissociáveis. A dimensão teórico-metodológica é o saber teórico, primordial para a criticidade, para a práxis, o que proporciona ao Serviço Social análises críticas, conscientes da realidade, movendo-se para além do imediato em um processo de construção de mediações. Uma dimensão ético-política que se configura como o fazer político da classe de assistentes sociais é o compromisso da profissão com um projeto societário que transforme o que está posto (PALMA,1987). Ela também pode ser compreendida a partir da utilização do conhecimento na intervenção da correlação de forças presentes na sociabilidade capitalista. Já a dimensão técnico-operativa é a aptidão profissional a partir do caráter interventivo de construir respostas às demandas que se apresentam (GUERRA, 2014).

As três dimensões se desenvolvem de forma complementar no trabalho cotidiano de cada assistente social, independente do espaço sócio-ocupacional que ocupe. Diante disso, os(as) assistentes sociais devem fazer uma leitura crítica da realidade que envolvem esses sujeitos, com o compromisso de transformar o que está posto e construir respostas frente a essa expressão da questão social.

3. Considerações Finais

Diante dos aspectos conjunturais da pandemia e da necessidade imediata de pleitear o BPC ou o auxílio emergencial, requer dos e das profissionais uma leitura crítica

do ser social, que tem suas necessidades básicas para sua subsistência, necessidades secundárias e ou que são criadas pelo sistema capitalista vigente. De fato, para responder e para fortalecer usuárias e usuários dos serviços socioassistenciais: um fator importante, esses demandatários apropriarem-se dos recursos tecnológicos que na sociedade capitalista contemporânea são utilizados para acesso a qualquer serviço. Um dos meios de conscientizá-los seria com ações socioeducativas. Outro ponto importante a destacar é que nessas instituições teriam que disponibilizar os computadores com acesso à internet, como também, um técnico para auxiliar nas dúvidas desses sujeitos de direitos.

Porém, a realidade da pandemia trouxe muitas incertezas, já que estávamos em isolamento e distanciamento social, ficou escancarada e fragilizada as relações sociais, em especial, entre Assistentes Sociais e usuários e usuárias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Era preciso viabilizar o acesso aos direitos sociais. Esses direitos sociais, poderia tensionar a ética e sigilo profissional do e da Assistente Social já que os dados pessoais desses usuários e usuárias são utilizados para cadastro e solicitação de qualquer benefício assistencial. Neste sentido, revela uma relação de estranhamento com a importância do sigilo profissional do e da trabalhador (a) ao se responsabilizar por informações que são pessoais e intransferíveis como senhas de acesso, por exemplo, com a intenção de garantir direitos toma para si uma obrigação que é do estado e ao realizar esta ação fica sujeito às responsabilidades que implicam a guarda destas informações.

Outro fator relevante para os usuários terem acesso aos seus direitos por meio de recursos digitais é o entendimento das outras políticas setoriais em compreender que as demandas desses sujeitos devem ser atendidas e são transversais a todas as políticas públicas e não somente dos serviços vinculados a política de assistência social. No cotidiano de trabalho percebe-se um movimento de expulsão como um encaminhamento compulsório destes sujeitos aos serviços da política de assistência social sendo observado que existe ainda uma falta de conhecimento sobre o papel desta política pública e ao mesmo um ranço sócio histórico atrelado ao assistencialismo no sentido que de tudo que não há um protocolo, um encaminhamento estabelecido, deve ser papel da assistência e dos trabalhadores em resolver. Portanto a importância de se estabelecer uma cultura democrática de acesso digital nas políticas públicas em geral.

Contudo, o(a) profissional, em consonância com o Código de Ética Profissional, deve atender a demanda apresentada, sendo de extrema importância a reflexão sobre quais atravessamentos determinam o fenômeno de exclusão digital, bem como a problematização dessas demandas e as consequências do processo de informatização dos

serviços públicos sem a participação popular e sem o acesso a essas ferramentas, problematizando quais os efeitos desta garra de opressões na vida da classe trabalhadora em mais uma face da barbárie do capitalismo. No que concerne ao Serviço Social, deve ser realizada uma intervenção em processos que envolvem a necessidade de acesso aos recursos digitais a partir de um conhecimento que se baseia numa dimensão teórico-crítica.

Somente a partir de uma perspectiva crítica é possível desmistificar e mobilizar sujeitos, problematizando a complexidade que esse fenômeno representa para formação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa de modo a contribuir significativamente para o enfrentamento dessa expressão da questão social.

Referências

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social*: com base no currículo mínimo aprovado em assembleia geral extraordinária de 8 de novembro de 1996. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996. Disponível em: http://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_20160331113816637721O.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

BAPTISTA. Myrian Veras; BATTINI, O. (Orgs.). A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção do conhecimento. vol. 1. São Paulo: Veras Editora, p. 53-77, 2014.

BAPTISTA. Myrian Veras; BATTINI, Odária. A prática profissional do assistente social: para reconhecer e reconstruir o cotidiano. vol.2. São Paulo: Veras Editora, 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei nº 873, de 17 de abril de 2020. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para promover modificações nas regras do auxílio emergencial; veda a suspensão de benefícios previdenciários e assistenciais para idosos, pessoas com deficiência ou pessoas com enfermidade grave, enquanto durar a pandemia da Covid-19; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242868. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Lei de n º 14.176 de 22 de junho de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm. Acesso em: 21 jul. 2021

BRASIL. Senado Notícias. *Sancionada lei com critérios para concessão do BPC.* Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/23/sancionada-lei-com-criterios-para-concessao-de-bpc. Acesso em: 05 jul. 2021.

CASSAL, Milena; FERNANDES, Talita. A população negra em situação de rua e a Covid-19: vidas negras importam? *Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia*, v. 8, n. 1, p. 97-104, 2020.

CETIC - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. *TIC Domicílios 2019.* Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra***.** Boitempo Editorial, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Estratégias em serviço social*. São Paulo: Cortez Editora,1999.

GUERRA, Yolanda. As dimensões da prática profissional e a possibilidade de reconstrução crítica das demandas contemporâneas. *Revista Libertas* – Revista do Serviço Social, 2002. Disponível em: http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000563.pdf. Acesso em: 7 jul. 2021.

GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade do serviço social*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade:* trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Microdados da amostra, 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Desemprego. Desemprego chega a 14,7% no primeiro trimestre, maior desde 2012. Agência IBGE Notícias, 2021.Disponivel em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30793-desemprego-chega-a-14-7-no-primeiro-trimestre-maior-desde-2012-e-atinge-14-8-milhoes-de-pessoas. Acesso em: 07 jul.2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Educação. Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. Agência IBGE Notícias, v. 16, 2019.

Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio. Acesso em: 8 jul. 2021.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política – Livro I: o processo de produção do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. Revista brasileira de saúde materno infantil, v. 1, n. 2, p. 91-102, 2001.

SILVA, José Fernando Siqueira. Sociabilidade e violências: apontamentos críticos. *In*: GENTILLI, Raquel de Matos Lopes; COELHO, Maria Carlota de Rezende (org.). *Investigações sobre violência e sociabilidade*: desafios transdisciplinares. São Paulo: Veras, 2015.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Violência e serviço social: notas críticas. *Revista Katálysis*, v. 11, n. 2, p. 265-273, 2008.

PALMA, Diego. *A Prática Política dos Profissionais*: o caso do Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1987.

VELOSO, Renato. *Serviço social, tecnologia da informação e trabalho*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

O SIGILO PROFISSIONAL NO TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS MINEIRAS DURANTE A PANDEMIA

Flávia Gonçalves Canesqui[1]
Fernanda Calhau de Campos[2]
Luciana M Mourão Cardoso[3]
Claudio Horst[4]

1. Introdução

O presente artigo é fruto das primeiras aproximações aos dados da pesquisa realizada pelo CRESS MG (6ª região), via Comissão de Orientação e Fiscalização do Trabalho Profissional (COFI), intitulada: "Como está o trabalho dos/as Assistentes Sociais mineiros/as na Pandemia?". Tal pesquisa tem como objetivos: a) aproximar-se da realidade de trabalho das assistentes sociais mineiras durante a pandemia; b) traçar estratégias de defesa do Serviço Social e de orientação à categoria visando o fortalecimento de nossas competências e atribuições profissionais[5].

Dentre as inúmeras possibilidades que os dados apresentam, optamos nesse momento por iniciar as reflexões sobre o sigilo profissional, por se tratar de um dos grandes desafios éticos aprofundados durante a pandemia. Conforme sabemos, o trabalho mediado pelas chamadas tecnologias da informação e comunicação (TICs) já se apresentava como tendência em curso na sociedade capitalista contemporânea e vinha provocando a categoria a compreender essa nova dinâmica de serviços na era digital, principalmente pelos desafios que coloca no que tange à *ética* e ao *sigilo profissional*.

Ao considerarmos o sigilo como um dever e também com um direito das/os assistentes sociais em relação aos usuários, é preciso buscar estratégias para enfrentar as situações cotidianas – agravadas pela pandemia – que incidem sobre a quebra do sigilo. Ou seja, ao partirmos da realidade das instituições, do avanço do neoconservadorismo, das condições concretas do trabalho profissional que foram agravadas pela pandemia,

[1] Assistente Social – Agente Fiscal do CRESS-MG. E-mail:flaviacanesqui@gmail.com
[2] Assistente Social – Agente Fiscal do CRESS-MG. E-mail: calhau.fernanda@gmail.com
[3] Assistente Social – Agente Fiscal do CRESS-MG. E-mail: luciana.mourao@yahoo.com.br
[4] Assistente Social – Professor do Departamento de Serviço Social da UFOP. Membro da Comissão de Orientação e Fiscalização (COFI) do CRESS-MG. E-mail: claudiovasques1@hotmail.com
[5] A pesquisa visa também contribuir para efetivar uma das deliberações do Encontro Nacional Conjunto CFESS/CRESS de 2020 para o Eixo Orientação e Fiscalização, a saber: "Debater e dar continuidade à produção de orientação sobre o teletrabalho e com relação ao uso da tecnologia da informação e comunicação (TIC), considerando atribuições e competências profissionais e as possíveis implicações éticas que, porventura, venham a ferir as normativas da profissão." (Deliberação 2.4.)

reconhecemos que a conjuntura tem despertado situações que limitam a realização da ética profissional. Justamente porque, conforme os dados da pesquisa vão demonstrar, nos atendimentos via whatsapp, e-mail, ligações telefônicas e/ou por videochamadas não é possível garantir o sigilo, apesar das profissionais, como veremos nos dados da pesquisa, sinalizarem a possibilidade.

Trata-se de *pesquisa de campo*, com ênfase *qualiquantitativa*. No que tange aos procedimentos e técnicas de coleta de dados foi utilizado o *questionário* com questões abertas e fechadas, amplamente divulgado pelas redes sociais do CRESS-MG, e também enviado por mala direta para o e-mail de todas as profissionais do estado. O questionário ficou disponível de 17 de Junho a 30 de Julho de 2021. Nossa amostra de pesquisa diz respeito ao total de 445 assistentes sociais. Logo após, os dados foram organizados em tabelas, gráficos e conteúdos temáticos, como parte da técnica de *análise de conteúdo*.

O texto está organizado em *duas partes*. Na primeira parte, apontamos a dinâmica do mundo do trabalho na cena contemporânea, particularmente em tempos de pandemia, a fim de desnudar as contradições vivenciadas por nós assistentes sociais, como trabalhadores. O pressuposto, conforme sinalizou Barroco (2018), é que na raiz da discussão sobre o sigilo encontram-se as condições do trabalho profissional. Na segunda parte, discutimos o sigilo profissional no trabalho das assistentes sociais mineiras durante a pandemia.

2. O Trabalho em tempos de pandemia

Antunes (2018) já nos alertava anteriormente ao processo que vivenciamos hoje, da pandemia mundial, sobre a nova morfologia do trabalho no século 21, cuja processualidade, materialidade e tendências já demonstravam que a classe trabalhadora oscilaria "[...] entre o desemprego completo e, na melhor das hipóteses, a disponibilidade para tentar obter o privilégio da servidão" (p.34). Ou seja, cada vez mais um grupo minoritário estará no grupo dos trabalhadores *assalariados* e com *direitos*.

> Isto é, ao mesmo tempo que se amplia o contingente de trabalhadores e trabalhadoras em escala global, há uma redução imensa dos empregos; aqueles que mantêm empregados presenciam a corrosão dos seus direitos sociais e a erosão de suas conquistas históricas, consequências da lógica destrutiva do capital que, conforme expulsa centenas de milhões de homens e mulheres do mundo produtivo (em sentido amplo), recria, nos mais distantes e longínquos espaços, novas modalidades de trabalho informal, intermitente, precarizado,

> flexível, depauperando ainda mais os níveis de remuneração daqueles que se mantêm trabalhando (ANTUNES, 2018, p.25).

Nesse horizonte o autor já sinalizava que entre essas tendências estaria o *teletrabalho e/ou home Office*, que deve ser realizado fora dos espaços das empresas/instituições e etc. Apesar do entendimento por parte dos trabalhadores que essa modalidade apresenta 'vantagens' como economia do tempo em deslocamentos, melhor divisão entre trabalho produtivo e reprodutivo. Sem dúvidas, se trata de "uma porta de entrada para a eliminação dos direitos do trabalho e da seguridade social paga pelas empresas, além de permitir a intensificação da dupla jornada de trabalho, sobretudo no caso das mulheres". Além, de outras consequências negativas como "incentivar o trabalho isolado, sem sociabilidade, desprovido do convívio social e coletivo, e sem representação sindical" (ANTUNES, 2018, p.37). Conforme destacou o autor:

> Portanto, a longa transformação do capital chegou à era da financeirização e da mundialização em escala global, introduzindo uma nova divisão internacional do trabalho, que apresenta uma clara tendência, quer intensificando os níveis de precarização e informalidade, quer se direcionando à "intelectualização" do trabalho, especialmente nas TICs[6]. Não raro, as duas tendências se mesclam e sofrem um processo de simbiose (ANTUNES, 2018, p.30).

Com a chegada da pandemia todos esses processos se adiantaram, se agravaram e não restam dúvidas que todos essas experiências servirão para que no período pós-pandemia possam ser implementadas de maneira cada vez mais generalizada na sociedade. "A pandemia vem intensificando funções como o home office, o teletrabalho e etc., dificultando ações coletivas, a organização e a resistência sindical, de tal modo que esses experimentos ampliem ainda mais seu potencial de expansão nos serviços mercadorizados".

[6] As chamadas tecnologias da informação e comunicação (TICs), segundo Antunes (2018): "[...] presentes de modo cada vez mais amplo no mundo da produção material e imaterial e que tipificam também os serviços *privatizados* e *mercadorizados*, configuram-se como um elemento novo e central para uma efetiva compreensão dos novos mecanismos utilizados pelo capital em nossos dias". Segundo o autor, essa dinâmica no capitalismo avançado que tende a invadir cada vez mais o mundo da produção e outros lugares do trabalho encontra nas TICs o suporte fundamental para a nova fase de subsunção real do trabalho ao capital resultando numa quantidade incalculável de força de trabalho sobrante, sem empregos, sem seguridade social e sem perspectiva de futuro (ANTUNES, 2018).

O fato é que toda essa dinâmica tem colocado para as/os assistentes sociais o aguçamento das contradições vivenciadas no cotidiano do trabalho, conforme demonstra a longa, mas necessária citação a seguir:

> Em tempos de recessão, os assistentes sociais também sofrem com a redução do trabalho formal e, consequentemente, o acesso aos direitos trabalhistas e ao salário indireto. Cresce com o trabalho precário, temporário, a contratação por projetos, que gera insegurança na vida dos profissionais. A experiência do desemprego temporário e a ameaça de desemprego afetam diretamente a sobrevivência material e social do assistente social, que depende da venda de sua força de trabalho para a obtenção de meios de vida como qualquer trabalhador assalariado. Essa precarização das condições de trabalho repercute na qualidade dos serviços prestados por assistentes sociais e na sua relação com a população: projetos são abruptamente interrompidos quando termina o seu financiamento temporário, expectativas da população envolvida nas atividades são frustradas, a legitimidade obtida para realização do trabalho do assistente social é truncada, além das implicações éticas aí envolvidas (IAMAMOTO; YAZBEK, 2019, p.19).

Pesquisas que vem analisando a condição de trabalho de assistentes sociais no Brasil, anterior à pandemia já relataram que as adversidades vivenciadas no trabalho, como a precarização, terceirização, o aumento de ações mercantis nas políticas da seguridade social "torna o trabalho mais estressante e distante dos ideais da profissão, gerando [...], frustração e sensação de perda de sentido no fazer profissional" (SOUZA; SILVA, 2019, p.241). Fruto também do processo de precarização e mercantilização da formação profissional. "Esses dois eixos – precarização do trabalho e da formação profissional – são importantes para se compreender a objetivação do trabalho profissional, ainda marcado pelo dualismo teórico-prático, sendo, pelo caráter tecnicista, preso ao imediatismo, sem possibilidades de suspensão da realidade" (SOUZA, SILVA, 2019, p.243).

Portanto, não há dúvidas que toda essa dinâmica do trabalho, acrescida pela pandemia, coloca em cheque certa direção no trabalho profissional trazendo diversas implicações, entre elas, para a dimensão ética. Conforme demonstra Fernandes (2018), é a regressão dos direitos sociais, o aprofundamento do conservadorismo, a precarização das condições de trabalho, as condições inadequadas, interferências e determinações institucionais que resultam em situações desafiadoras à preservação do sigilo. Diante disso, nossa tarefa é refletir sobre uma das dimensões éticas no trabalho profissional em tempos de pandemia, qual seja: *o sigilo profissional*.

3. O sigilo no trabalho profissional de assistentes sociais de Minas Gerais durante a pandemia.

Inicialmente para pensarmos em sigilo profissional faz-se necessário compreender qual a fundamentação do dever de sigilo e quais são as suas razões, de modo mais amplo. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art. 12º) diz: "Ninguém sofrerá intromissões na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação". Também vale recuperar a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, que prevê: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

A fundamentação do dever de sigilo possui duas razões principais: a primeira é a razão da dignidade humana, onde devemos preservar a intimidade na relação estabelecida com o usuário, ou seja, na relação de confiança criada durante o nosso atendimento; e a segunda razão: é o sigilo profissional, porque acessamos através do atendimento a esfera mais íntima do usuário, principalmente porque eles estão vivenciando momentos extremamente difíceis, atravessados pelas mais diversas expressões da "questão social". Ou seja, "o sigilo é um direito dos profissionais, mas, acima de tudo, um direito inalienável dos usuários em tê-lo garantido" (FERNANDES, 2018, p.78).

O sigilo profissional é normatizado pelo Código de Ética Profissional, onde cada profissão estabelece os direitos e deveres de sua categoria profissional. Portanto, nas palavras de Toniolo (2019, p.257):

> Se os direitos humanos são entendidos como universais, e que se particularizam a partir de determinadas situações singulares que chegam ao conhecimento do assistente social (Pontes, 2002), o usuário do Serviço Social não é apenas o indivíduo que ele atende diretamente, por meio de algum instrumento direto. Ele é, na concepção ética apresentada, indivíduo social. *Protegê-lo e garantir seus direitos não pode ser violar os direitos de outros* - como, infelizmente, assistimos na atualidade com o recrudescimento de práticas punitivas e conservadoras. Trabalhar na perspectiva de garantir os direitos do usuário é garantir os direitos de todos, cada vez mais violados no cenário da ofensiva neoliberal. Portanto, *é informação sigilosa qualquer informação que possa, sem a menor necessidade, prejudicar o acesso a qualquer indivíduo a seus direitos - usuário direto ou não*.

Nessa direção, cabe retomar o debate sobre o sigilo tal como consta em nosso Código de Ética das/os Assistentes Sociais no Brasil.

> **Capítulo V. Do Sigilo Profissional.** *Art. 15* - Constitui direito do/da assistente social manter o sigilo profissional. *Art. 16* - O sigilo protegerá o usuário em tudo aquilo de que o/a assistente social tome conhecimento, como decorrência do exercício da atividade profissional. Parágrafo único - Em trabalho multidisciplinar só poderão ser prestadas informações dentro dos limites do estritamente necessários. *Art. 17* - É vedado ao assistente social revelar sigilo profissional. *Art. 18* - A quebra do sigilo só é admissível quando se tratarem de situações cuja gravidade possa, envolvendo ou não fato delituoso, trazer prejuízo aos interesses do usuário, de terceiros e da coletividade. Parágrafo único - A revelação será feita dentro do estritamente necessário, quer em relação ao assunto revelado, quer ao grau e número de pessoas que dele devam tomar conhecimento.

Sabemos que é com o Código de Ética de 1996 que temos uma nova direção ético-política assentada nos onze princípios fundamentais que complementam e articulam o conteúdo geral do Código de Ética. Portanto, para compreendermos a importância da defesa do sigilo é preciso tomar como pressuposto a totalidade dos princípios éticos, como por exemplo, a liberdade, a defesa dos direitos humanos, da democratização, etc. Essa referência ética, legal e histórica do Serviço Social juntamente com a compreensão das relações de trabalho contemporâneas aprofundadas pela pandemia são as balizas que nos guiam nas leituras e primeiras interpretações dos dados apresentados pela pesquisa e que passamos a apresentar a seguir.

Na parte da pesquisa voltada para a discussão do sigilo, um primeiro dado nos chama a atenção: a maioria das assistentes sociais que responderam o questionário informa que realizaram, no trabalho remoto, *atendimento aos usuários*. Ou seja: 77,2% das profissionais, contra 22,8% que informaram não ter realizado atendimento durante o trabalho home Office.

Por ser uma modalidade de trabalho aprofundada pela pandemia da COVID-19, precisamos compreender como os/as assistentes sociais realizaram esses atendimentos. Pois, para a garantia do sigilo profissional é necessário possuirmos um local adequado para o atendimento ao usuário, conforme a Resolução CFESS 493/2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social, e prevê em seu art. 2º: "O local de atendimento [...] deve ser dotado [...] b) recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional" (CFESS, 2006). Portanto, no trabalho remoto ***não temos*** como identificar as condições em que as assistentes sociais estão realizando esses atendimentos.

Em nota, o CFESS informou e orientou que as modalidades de atendimento por videoconferência/remoto/online ainda não estão regulamentadas, tendo em vista as ponderações acerca da qualidade técnica do serviço prestado neste formato. Por isso, o

seu caráter é absolutamente *excepcional* diante da situação de pandemia no país. O CFESS informou ainda que algumas atividades podem ser realizadas nessas modalidades para que as ações não sofram descontinuidades. Entretanto, essas decisões de caráter técnico profissional, ou seja, a forma de atendimento mais adequada em cada situação, deve passar pela análise dos/as profissionais assistentes sociais, exercendo assim a sua autonomia profissional, levando em consideração referências como a Lei de Regulamentação da profissão, o Código de Ética Profissional e as Resoluções do CFESS que dão direção para o exercício profissional, como a própria nota técnica intitulada: Teletrabalho e Tele Perícia: orientações para assistentes sociais no contexto da pandemia[7].

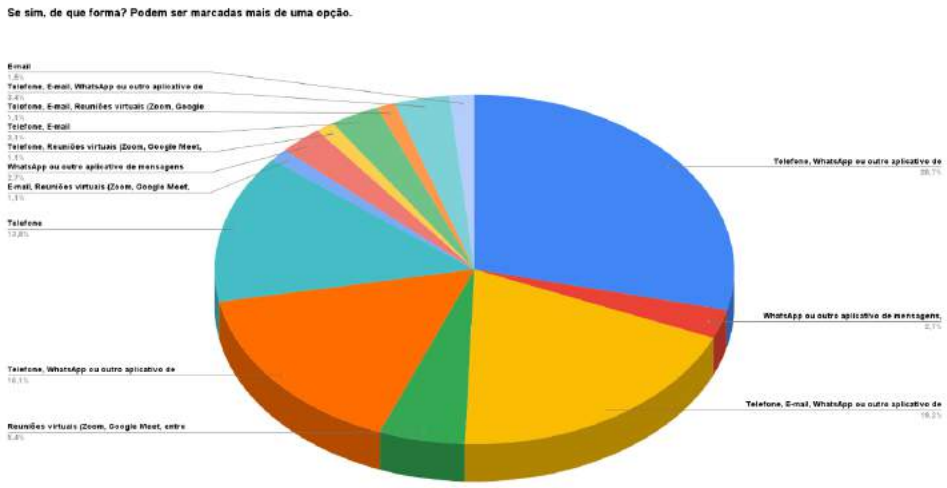
Nessa direção, é preciso estar atento, ética e tecnicamente, para a matéria que será objeto de estudo no atendimento para fins de emissão de opinião técnica, considerando que muitas dessas situações que são objetos de avaliação social, por exemplo, envolvem conflitos, disputas de interesses, violação de direitos e outras violências. Nesses casos, é frágil a utilização de instrumentos remotos que podem vir a romper com a segurança do atendimento e garantia do sigilo profissional.

Por isso, é importante destacar que para além do sigilo profissional nos documentos, o que se fala oralmente também é uma responsabilidade das assistentes sociais, já que ela é anterior ao processo de produção do texto que compartilhará informações. E ainda que no espaço da profissional o sigilo esteja garantido, não temos como garanti-lo no que tange aos usuários.

Abaixo apresentamos a figura 1, que sintetiza as formas de atendimento durante a pandemia, demonstrando abertamente a diversidade de equipamentos, redes, etc. que foram e estão sendo utilizados nos atendimentos, quando perguntamos quais os meios mais utilizados para atendimento.

[7] Ver: http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-teletrabalho-telepericiacfess.pdf.

FIGURA 1.



Fonte: Autoria própria.

Percebemos a crescente utilização de TICs no fazer profissional de assistentes sociais durante o trabalho remoto, o que "repercute nos processos de trabalho em que nos inserimos, na relação com outras profissões e trabalhadores/as, na relação com os usuários/as e nas condições éticas e técnicas de trabalho [...]" (CFESS, 2020). Tais dados traduzem uma necessária reflexão acerca do compromisso e manutenção do sigilo profissional na perspectiva da realização do trabalho profissional de forma a possibilitar que a população usuária acesse os seus direitos de forma segura.

Além de considerarmos toda a fragilidade que envolve a utilização das TICs (WhastApp, e-mails, plataformas digitais dentre outros), dois pontos são primordiais para nossa reflexão. *Primeiro:* o local onde os atendimentos são realizados. Geralmente, são ambientes não adequados (na sua maioria, a própria residência), conforme relato de algumas profissionais:

> "*Devido a falta de espaço adequado para o trabalho, os espaços da casa são divididos com os outros membros da família e o uso das Tic`s também".*
>
> "*Apesar de orientarmos os usuários sobre a necessidade de estarem sozinhos no local que realizarão a videochamada e explicamos que o atendimento é sigiloso, não podemos atestar que todos as cumprem fielmente. Sabemos que muitos dos nossos usuários não possuem um espaço na casa para atender nossa orientação ou não compreendem sua necessidade*".

No entanto, esse não é um dilema apenas das/os usuários conforme as profissionais sinalizaram: *"Em casa não disponho de local reservado e com adequada privacidade*

para atender. Também não tenho garantia de que o usuário dispõe de local reservado e com adequada privacidade para o atendimento".

E, segundo, principalmente, as condições sociais e materiais da população atendida, que não possui equipamentos para proporcionar o atendimento e muito menos acesso aos meios online (internet). Por isso,

> Nosso ponto de partida, [...] deve ser sempre a questão ética, tanto no que se refere ao uso da tecnologia (que envolve uma série de dimensões em relação à desigualdade de condições de acesso e uso; às condições éticas e técnicas de trabalho e o impacto no contato e acesso à população usuária), quanto no se refere ao sigilo e proteção das informações (CFESS, 2020).

O desmonte das políticas públicas, a precarização do trabalho e o cenário político econômico atual reforçam os indicadores que impossibilitam a população usuária o direito ao sigilo profissional, traduzindo assim uma impossibilidade de proporcionar a população usuária atendida o devido sigilo profissional, seja através das TICs utilizadas pelas assistentes sociais ou pelo próprio meio pelo qual o atendimento foi realizado. Nessa direção, compreendemos que a definição do que é ou não sigiloso, tornou-se mais do que nunca, uma escolha *essencialmente política* (TONIOLO, 2019).

> Nesse contexto, é fundamental que os(as) profissionais definam técnica e eticamente o que não é possível realizar na modalidade de teletrabalho, o que é possível realizar e em que condições, para que sejam garantidos segurança no trabalho, qualidade no atendimento, sigilo profissional, respeito aos direitos dos usuários(as) e trabalhadores(as) (RAICHELIS; ARREGUI, 2021, p.147).

Nessa direção, outro dado que chamou nossa atenção na pesquisa, particularmente sobre o sigilo, foi quando perguntamos se é possível garantir o sigilo no trabalho remoto. ***68,1%*** das profissionais que realizaram/realizam atendimentos a usuários/as durante o home office ***afirmam garantir o sigilo profissional***. ***12,9%*** afirmaram que *não é possível* garantir o sigilo. E ***19%*** afirmaram que *parcialmente* é possível garantir. Tal questão nos intrigou a pensar quais os elementos, mediações, dimensões que possibilitam assegurar tal assertiva? Conforme estamos expondo até o momento, partimos do pressuposto que não é possível por via do trabalho remoto assegurar o sigilo profissional. Nesse sentido, é importante considerarmos que não temos como afirmar em quais condições esses atendimentos foram realizados. E já que estão sendo realizados, cresce ainda mais nossa preocupação em relação ao sigilo.

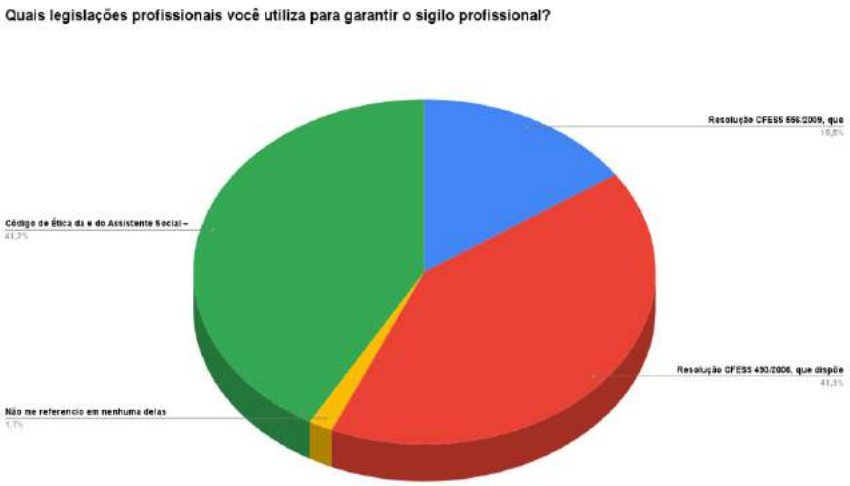
As profissionais que sinalizaram parcialmente reconhecem tais desafios, conforme as respostas que destacamos:

> "Não temos controle das condições em que o usuário se encontra durante entrevistas virtuais e se há a privacidade necessária".
> "A cobrança sobre os registros e o uso de plataformas que são verificadas e monitoradas pela instituição não dão segurança de que não tenham acesso ao que registramos e realizamos nos atendimentos. Há atendimentos em que os estudantes (público por nós atendidos) não conseguem participar do atendimento de forma isolada, por conta das condições de suas casas, entre outros motivos".
> "Dependendo do caso atendido é possível achar um horário que seja garantido mais "segurança e tranquilidade" para a escuta assegurado o sigilo".

É importante sinalizar que ao nos aproximarmos das questões abertas a preocupação com o sigilo por parte das profissionais se destaca como algo central. Apresentando desde as estratégias que podem contribuir para garanti-lo – como agendar o atendimento em horários que a pessoa estará sozinha, denunciando a não confiança com as redes e aparelhos eletrônicos, bem como o acesso por parte de toda a equipe aos e-mails, celulares e etc.

Por fim, também perguntamos quais as legislações que a categoria utiliza/aciona no cotidiano para garantir o sigilo, uma vez que sinalizam que é possível no trabalho remoto assegurá-lo.

FIGURA 2.



Fonte: Autoria própria.

De acordo com o gráfico acima, dentre as legislações utilizadas pelas assistentes sociais para garantir o sigilo profissional, observamos um percentual, em torno de 40%, que utilizam o Código de Ética e a Resolução CFESS 493/2006 e em terceiro lugar, a Resolução CFESS 556/2009.

Apesar do Código de Ética e a Resolução CFESS 493/2006 estarem diretamente relacionadas ao sigilo profissional, é importante destacarmos a Resolução CFESS 556/2009. Ela normatiza os procedimentos para efeito da lacração do material técnico e material técnico sigiloso do Serviço Social, demonstrando a necessidade e a importância do arquivo do material próprio do Serviço Social, ou seja, a importância de pensar, mais uma vez, o sigilo no cotidiano profissional.

Dessa forma, percebemos que quaisquer umas das legislações citadas no gráfico proporcionarão subsídios e orientações adequadas para que a categoria se norteie com relação à temática do sigilo profissional, isso devido a articulação existente entre elas e a temática do sigilo. Na verdade, as Resoluções emitidas pelo CFESS regulamentam temas importantes do nosso cotidiano profissional, tornando-se instrumentos de defesa e valorização dos serviços prestados à população usuária. Ou seja, os documentos normativos legais expressam, pois ancorados em fundamentos críticos, um *ethos profissional*.

4. Considerações finais

As reflexões inicialmente desenvolvidas no presente artigo – que necessitam de maiores aprofundamentos, nos possibilitaram levantar algumas sínteses e questionamentos iniciais. Inicialmente cabe reforçar o pressuposto que o direito da categoria sobre o sigilo, e, acima de tudo, dos usuários de tê-lo garantido, tem como parâmetro as *condições de trabalho*. Conforme demonstramos, a categoria vem sofrendo os impactos das transformações no mundo do trabalho que foram agravadas pela pandemia. Nesse motim, os desafios para a garantia do sigilo não é um *novo dilema*, cujas fiscalizações realizadas pelas agentes fiscais já demonstravam, as dificuldades de garantir as condições éticas e técnicas.

Os dados demonstram que a categoria em grande parte permaneceu realizando atendimento no trabalho remoto, o que resulta na preocupação em relação à dimensão ética, e particularmente do sigilo, nesses atendimentos. Exigindo do coletivo profissional

que debruce mais sobre essa temática, pois, conforme sinalizou Antunes (2018), o trabalho remoto no capitalismo é uma realidade que será cada vez mais adotada.

Se o debate do sigilo perpassa a discussão sobre a produção de documentos técnicos, emissão de opinião técnica, na presente reflexão o debate sobre o sigilo antecede tal dimensão. Já que estamos tratando ainda do momento do atendimento em si. Se levarmos em conta que o trabalho das agentes fiscais nos conselhos, que cumprem a tarefa da fiscalização e orientação, também se encontra no formato remoto, desafios maiores se colocam para as reflexões e orientações sobre as estratégias para o sigilo profissional em tempos pandêmicos, diante da impossibilidade das visitas.

Reforçamos que apesar dos profissionais em suma maioria sinalizarem a possibilidade do sigilo, no trabalho remoto *não é possível a sua garantia*. Por condições que fogem ao controle das próprias profissionais. Assim, permanece a tarefa coletiva enquanto classe trabalhadora de lutar pelas condições de trabalho; No âmbito do conjunto CFESS/CRESS de amadurecer sobre o tema e as possibilidades de enfrentá-lo; Em âmbito regional também cumpre a realização das orientações e fiscalizações, das rodas de conversas com as profissionais, bem como a divulgação da pesquisa, de modo a possibilitar o avanço das reflexões e construção de estratégias. Afinal:

> Os profissionais devem dispor de condições de trabalho adequadas à preservação do sigilo; ter a garantia da inviolabilidade da documentação e, de forma geral, o direito a manter sigilo (no caso de ser tensionado por terceiros a fazer revelações); contudo, sem perder de vista que tais prerrogativas devem ser empregadas com a finalidade de atender a um direito que é do usuário. Não é sem razão que está posto legalmente como um direito constitucional, [...] inclusive vinculando-se aos direitos essenciais previstos nas declarações universais dos direitos humanos (FERNANDES, 2018, p.78).

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão:** o novo proletário de serviços na era digital. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Nota Técnica sobre Teletrabalho e Teleperícia: orientações para assistentes sociais no contexto de pandemia. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/teletrabalho-telepericia2020CFESS.pdf

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. RESOLUÇÃO CFESS Nº 493/2006. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao 493-06pdf

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. RESOLUÇÃO CFESS Nº 556/2009. Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/resolucao 556-09pdf

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanospdf

FERNANDES, N. A. **Sigilo e Ética do/a Assistente Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

IAMAMOTO, M. V; YAZBEK, M. C. Introdução. YAZBEK, M. C; IAMAMOTO, M. V. (orgs.). **Serviço Social na história:** América Latina, África e Europa. São Paulo: Cortez, 2019.

RAICHELIS, R. E ARREGUI, C.C. O Trabalho no fio da navalha: Nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, 2021.

SOUZA, E. A; OLIVEIRA E SILVA, M. L. Cipoal da insegurança: capitalismo flexível, neoliberalismo e as condições de trabalho de assistentes sociais que atuam na seguridade social no Brasil. In: **Trabalho, Questão Social e Serviço Social:** a autofagia do capital. São Paulo, Cortez, 2019.

TONIOLO, C. Serviço Social, produção de documentos técnicos e sigilo profissional. In: GUERRA, Y; LEITE, J. L; ORTIZ, F. G. (Org.). **Temas Contemporâneos em Serviço Social**: uma análise de seus fundamentos. Campinas: Papel Social, 2019.

A DIREÇÃO DO TRABALHO DOS/AS ASSISTENTES SOCIAIS NOS CRAS E CREAS EM TEMPOS DE PANDEMIA.

Dannylo Cavalcante Alves[1]
Iracilda Alves Braga[2]

1. Introdução

O presente artigo objetiva analisar a direção do trabalho profissional do/a assistente social no trabalho social com famílias no CRAS e CREAS frente à pandemia de Covid-19. O método de análise é o histórico-dialético de deciframento da realidade por sucessivas aproximações.

Trata-se de estudo bibliográfico e documental acerca das categorias *direção do trabalho profissional dos/as assistentes sociais e trabalho social com famílias nos CRAS e CREAS*. Para tanto, analisam-se instrumentos normativos da Política de Assistência Social (BRASIL, 2005, 2009a, 2009b), à luz de referências do serviço social, como Braga (2017), Iamamoto (1995), Mioto (2010) e Teixeira (2013).

O estudo examina, inicialmente, a relação do PEP e a direção social do trabalho profissional do/a assistente social. Em seguida, passa-se à abordagem do trabalho social com família no contexto do SUAS. Nesse sentido, aborda-se o trabalho do/a assistente social junto às famílias no âmbito do CRAS e CREAS. Conclui-se com a interface do PEP e o trabalho social com famílias, procurando problematizar a direção social do trabalho profissional nos CRAS e CREAS e as implicações da conjuntura pandêmica no trabalho profissional das/os assistentes sociais.

A premissa da presente investigação é que a direção do trabalho profissional das/os assistentes sociais impacta diretamente o trabalho social com famílias nos CRAS e CREAS, seja de modo progressista ou conservador. Nesse sentido, pode fortalecer o PEP ou tencioná-lo. A pandemia da Covid-19 é condicionante do trabalho profissional, na medida em que aprofunda a precarização das relações de trabalho, intensifica a

[1] Mestrando em Políticas Públicas (UFPI). Especialista em Família e Políticas Públicas (UNIFSA). Bacharel em Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Assistente Social da Prefeitura de Teresina (PMT). Integrante do Grupo de Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social (GEPSS). E-mail: dannylocavalcante@ufpi.edu.br

[2] Professora Adjunta do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Doutora em Serviço Social (UFPE). Mestre em Políticas Públicas (UFPI). Bacharel em Serviço Social (UFPI). Líder do GEPSS. E-mail: iracildabraga@ufpi.edu.br

demanda e tenciona a direção do trabalho profissional junto aos demais processos que inflexionam o Projeto Ético-Político.

2. Projeto ético-político e a direção social do Trabalho Profissional do/a assistente social.

A profissão de serviço social no Brasil notabiliza-se pela origem conservadora, uma vez que tinha como objetivo apaziguar a população usuária, sobretudo operária, frente aos conflitos à ordem estabelecida. Nessa lógica, as bases teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas alinhavam-se ao conformismo, embora a atuação profissional atendesse, dentro dos limites existentes, à sobrevivência da classe operária.

A profissionalização do serviço social no Brasil nasce e desenvolve-se com bases conservadoras, atingindo também o perfil profissional das/os assistentes sociais. Destarte, a formação profissional introduzia as matrizes curriculares que a imagem da profissão refletia, assim como o trabalho profissional reproduzia o sentido esperado pelos/as profissionais.

A origem conservadora da profissão refletia as transformações econômicas, políticas e sociais pelas quais passava a sociedade. Dessa forma, o serviço social é engendrado pelas relações sociais e a sua compreensão deve captar as nuances dessas interferências, pois não se encontra isolado no mundo.

Na mesma direção, foram as mudanças na sociedade que proporcionaram a introdução de vertentes progressistas na profissão. O serviço social percorreu um longo caminho até a gestação do PEP, hegemônico na profissão (TEIXEIRA; BRAZ, 2009).

É com o Movimento de Reconceituação que se introduzem as bases de questionamento do conservadorismo no serviço social, sobretudo a perspectiva de intenção de ruptura que afasta, ainda que intencionalmente, o serviço social das bases conservadoras e desenha um contramovimento alinhado à classe trabalhadora. Todavia, é com o Congresso da Virada que o serviço social demarca o posicionamento de enfrentamento à manutenção da ordem e se projeta no movimento das forças democráticas.

Nesse sentido, o PEP do serviço social emerge durante o movimento de enfrentamento à Ditadura Militar, alimentando e sendo retroalimentado pelas forças democráticas emergentes. Nos anos 1990, dá-se a consolidação do PEP, por meio da aprovação do Código de Ética do/a Assistente Social (1993), da Lei de Regulamentação

da Profissão (Lei 8662/93) e das Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (1993).

O PEP tem sido impulsionado por intermédio das entidades representativas da profissão, quais sejam o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), a ABEPSS e a Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO).

Ao conjunto CFESS/CRESS cabe a orientação e fiscalização do exercício profissional, conforme as normatizações presentes nas resoluções e nos demais documentos expedidos pelo CFESS, cuja fiscalização se dá nos estados por meio dos CRESS.

À ABEPSS compete a normatização da formação profissional, imprimindo o perfil que as/os estudantes desenvolverão a partir do ensino, da pesquisa e da extensão. Tal perfil é delineado pelas Diretrizes Curriculares da ABEPSS e dos projetos pedagógicos dos cursos de serviço social.

Com efeito, destaca-se a importância do estágio em serviço social, seja a modalidade não obrigatória ou a obrigatória, uma vez que expressa o momento, por excelência, de aproximação do alunado à unidade entre teoria e prática. O estágio em serviço social caracteriza-se pela inserção qualificada da/o estudante no campo profissional, mediante a supervisão de campo e docente.

A Política Nacional de Estágio da ABEPSS (2010) e a Resolução CFESS 533 (2008) determinam a direção da formação e do trabalho profissional no campo de estágio, oportunizando a/ao estagiária/o em serviço social a vivência dos tensionamentos que as/os profissionais enfrentam no cotidiano.

Por sua vez, a Executiva Nacional das/os Estudantes em Serviço Social organiza discentes do Brasil inteiro, por meio da defesa da formação profissional e do estágio com qualidade, constituindo um valoroso espaço de desenvolvimento para as/os discentes, no que tange aos debates da profissão. Ressalta-se que as entidades organizativas constroem coletivamente a agenda do serviço social, respeitadas as competências e os espaços de decisão de cada uma das entidades.

Nos anos 1990, com o avanço do neoliberalismo, das privatizações e da contrarreforma do Estado, o PEP passa a ser tensionado, recaindo na formação e no trabalho profissional os embates de outros projetos em disputa, ora mais conservadores, ora mais progressistas. Todavia, a direção do PEP tem sido garantida por meio das

entidades organizativas (conjunto CFESS/CRESS, ABEPSS e ENESSO), não sem contradições próprias.

Admite-se que a formação profissional tem enfrentado processos que obstaculizam as possibilidades de formação do perfil previsto pelas Diretrizes Curriculares da ABEPSS. Aspectos como o crescimento da privatização do ensino superior; a expansão no número de vagas sem as devidas condições, por meio, nomeadamente, do Programa de Restruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); o crescimento do ensino à distância, a não unidade do tripé do ensino, pesquisa e extensão; bem como as dificuldades da garantia do estágio nas condições previstas na Política Nacional de Estágio e Resolução CFESS 533, são alguns dos principais processos vivenciados na formação profissional em serviço social.

No âmbito do trabalho profissional, a precarização das relações de trabalho, entre outros elementos, enseja a afirmação do PEP. Sobreleva-se que são as/os assistentes sociais, nos mais diversos espaços sócio-ocupacionais, que implementam o PEP, por meio de respostas profissionais, coletivas e individuais. Assim, ao responder às expressões da questão social, aproximam-se ou distanciam-se do PEP afirmado e defendido pelas entidades organizativas do serviço social.

Uma vez que a incorporação de valores do Código de Ética Profissional do/a assistente social e competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-operativas não se dão de maneira automática, e as respostas profissionais são mediatizadas pelas requisições dos órgãos contratantes, atesta-se que a formação e o exercício profissional são *lócus* de disputa dos projetos de serviço social.

Aliás, tais projetos de serviço social, que também se entrelaçam com os projetos de humanidade, o mundo e as políticas setoriais, conformam um emaranhado de fatores interiores e exteriores à profissão que alimentam a disputa por seu comando. Recorde-se o posicionamento de Iam amoto (1995), para quem o conservadorismo se encontra sempre se reatualizando no serviço social, intrínseco à sociedade no modo de produção capitalista.

Deveras, a maturidade do PEP motivou o rompimento da falsa noção de neutralidade. Tal avanço se dá a partir da perspectiva do processo de trabalho no serviço social, na medida em que se compreende a atividade desenvolvida pelos/as assistentes sociais como inscrita na divisão social e técnica do trabalho, enquanto especialização do trabalho coletivo.

Embora o objeto do serviço social sejam as expressões da questão social, as/os profissionais não possuem os meios para a realização do trabalho, os quais são fornecidos pelas instituições empregadoras. Ainda assim, Iamamoto (2008), entende que os/as profissionais possuem relativa autonomia profissional, ou seja, não possuem liberdade total no exercício da profissão, mas não são totalmente controlados/as.

A grave crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19 impacta diretamente o trabalho profissional e, por conseguinte, a direção profissional do Projeto Ético-Político, na medida em que verifica-se aumento da demanda pelas políticas sociais, particularmente pela Assistência Social, bem como pela intensificação da precarização das condições de trabalho. Nesse sentido, destaca-se a exclusão das/os trabalhadores/as do SUAS no Plano de Vacinação da Covid-19 e a garantia da oferta de equipamentos de proteção social e demais medidas de biossegurança.

Em face do exposto, cabe apreender como o PEP do serviço social se relaciona com o trabalho profissional, no âmbito da Política de Assistência Social, identificando as aproximações e os distanciamentos, exponeciadas pela pandemia.

2.1 Trabalho social com famílias no contexto do SUAS

A Política de Assistência Social percorreu um longo trajeto até instituir-se legalmente e adquirir o *status* de política pública, dispondo de uma vasta normatização. Aliás, a Constituição Federal de 1988 a inclui no âmbito das Políticas de Seguridade Social, ao lado da saúde e da Previdência Social. Somente em 1993, é sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social. Em 2004, finalmente, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), impulsionada pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, que deliberou pela construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2004).

O SUAS foi vivenciado desde 2005, por força da Norma Operacional Básica (NOB) SUAS. Entretanto, somente em 2011, foi sancionada a Lei 12435, que o instituiu. Ainda em 2009, aprovou-se a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais, e em 2011, a sanção da NOB de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH-SUAS). Também em 2011, testemunhou-se a aprovação da Resolução CNAS 14, que trata das profissões de nível superior que atuam no provimento e na gestão no SUAS.

Todo esse avanço normativo é acompanhado pela introdução de uma nova abordagem no trato com as famílias. Nesse sentido, o primeiro destaque refere-se ao reconhecimento pelo Estado da concepção ampliada de família, perpassando o conceito

de família nuclear burguesa (pai, mãe e filhos). Por cúmulo, pela primeira vez, a assistência social assume que existem diversas formas de ser família, para além dos laços consanguíneos, e que todas elas devem ser protegidas.

Ressalta-se que não se trata de "novas concepções de famílias", pois as diversas formas de família existem no Brasil desde o período colonial. Então, o que é novo é a relação com o Estado e a sociedade civil, que passam a reconhecê-las como passíveis de proteção. Todavia, essa incorporação não ocorre sem problemas, pois embora haja o reconhecimento da diversidade de famílias, tanto do ponto vista normativo quanto operativo, as requisições feitas a elas e aos seus indivíduos, não raras vezes, desconsideram a diversidade e foram inscritas como se tratasse ainda da família nuclear burguesa (TEIXEIRA, 2013).

À vista disso, a defesa é quanto à necessidade de considerar a capacidade protetiva das famílias, tendo em vista as diversas transformações pelas quais têm passado, sobretudo em razão das mudanças no mundo do trabalho. Porquanto as normativas e os/as próprios/as profissionais desconsiderem tal realidade, ao invés de protegerem, violam direitos institucionalmente, respaldados/as pelo poder do Estado.

Embora o trabalho social com famílias não seja exclusivo da Política de Assistência Social, é nela que é possível visualizar maior desenvolvimento dessa estratégia, seja pela própria incorporação da família no arcabouço legal e institucional da política social, seja pelo desenvolvimento das estratégias metodológicas de atuação com as famílias e seus membros.

Por oportuno, é possível observar que, inegavelmente, o SUAS avançou no trato com as famílias, apesar de ainda persistirem ou se conjecturarem ranços conservadores, que obstaculizam a proteção social, e é nesse cenário em que atuam as/os assistentes sociais trabalhadores/as do SUAS. É nessa perspectiva que o PEP alinha-se ao Projeto de Assistência Social universalista, enquanto dever do Estado e direito do/a cidadão/ã, de modo que ultrapasse a visão focalista, seletista, restritiva, fragmentada e residual.

Dessa forma, as/os assistentes sociais, ao desenvolverem o trabalho social com famílias no âmbito do SUAS, defrontam-se com requisições profissionais que divergem da direção do PEP. Por essa razão, faz-se necessário o uso de competências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas para identificar essas armadilhas, que estão em desacordo com a direção da profissão, mas presentes nos documentos normativos, assim como no próprio desenho dos serviços, programas, benefícios e projetos da Política de Assistência Social.

Destarte, a natureza do trabalho social na política de Assistência Social a pandemia de Covid-19 provocou mudanças na oferta das proteções socioassistenciais, particularmente na suspensão das atividades coletivas presenciais, no aumento da demanda por benefícios eventuais e fechamento, ainda que temporário, de serviços. Destaca-se também a ampliação do público atendido pelo SUAS, seja pela demanda de benefícios eventuais, bem como do auxílio emergencial.

Trata-se de uma tarefa que pode ser realizada por meio da relativa autonomia profissional, uma vez que embora se reconheçam os limites do trabalho profissional, identificam-se, também, possibilidades de posicionamento crítico, criativo e propositivo. Nesse ensejo, é meritório responder de forma qualificada tanto individualmente quanto coletivamente. Logo, um dos avanços da Política de Assistência Social é o trabalho interdisciplinar, nomeadamente nos CRAS e CREAS.

2.2 O trabalho do/a assistente social junto às famílias no âmbito do CRAS e CREAS

A PNAs avançou ao instituir-se por níveis de proteção, quais sejam: Proteção Social Básica (PSB); e Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade.

A PSB objetiva fortalecer os laços familiares e comunitários, além de prevenir situações que levem a violações de direitos. Nesse contexto, o CRAS é a unidade pública estatal da PSB, que conta com três serviços tipificados, quais sejam: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio, para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2009b).

Por sua vez, a PSE de Média Complexidade intenta atender a indivíduos em situação de ameaça ou em violações de direitos, mas que não se encontram com os vínculos familiares e/ou comunitários rompidos. O CRAS é a unidade pública estatal da PSE de Média Complexidade, e conta com cinco serviços tipificados, a saber: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS); Serviço de Proteção a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA); e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Assistentes sociais são os profissionais que compõem as equipes de referências dos CRAS e CREAS, seja no âmbito do provimento ou da gestão. No que diz respeito ao

provimento, é nele que se desenvolve o Trabalho Social com Famílias (TSF) no SUAS, por intermédio do PAIF e do PAEFI.

Tanto no PAIF quanto no PAEFI, o TSF é realizado a partir de atendimentos, como os acompanhamentos, sejam individuais e/ou coletivos. Atendimentos são ações pontuais que terminam com a própria atividade, tais como escuta qualificada, orientações, encaminhamentos, visitas domiciliares, entre outras. Por sua vez, os acompanhamentos são realizadas para indivíduos e famílias que necessitam de atenção em médio ou longo prazo, pois um atendimento em si não resolverá a situação que demandou a atuação do CRAS ou do CREAS (BRASIL, 2009a)

Tanto os acompanhamentos quanto os atendimentos podem ocorrer por meio de ações, coletivas ou individuais: são individuais quando a ação envolve um indivíduo ou uma família, como as orientações, os encaminhamentos e as visitas domiciliares; as coletivas ocorrem quando realizadas com mais de um indivíduo ou famílias, tais como oficinas ou grupos.

O processo de trabalho do/a assistente social no SUAS desenvolve-se mediante a interdisciplinaridade, especialmente com o/a profissional de psicologia. Isso posto, assistentes sociais e psicólogos/as desenvolvem em equipe o TSF com Famílias no CRAS e no CREAS.

Com efeito, o trabalho interdisciplinar remete a uma potencialidade para a afirmação do PEP, uma vez que por meio dos saberes da psicologia e do serviço social, aproxima-se melhor das necessidades objetivas e subjetivas dos indivíduos e de suas famílias.

Nessa perspectiva, a intersetorialidade constitui uma das tendências do TSF, já que nenhuma política social sozinha é capaz de atender a todas as necessidades da população usuária. Portanto, faz-se necessária a articulação com a política de saúde, habitação, Previdência Social, educação, trabalho, entre outras. Destarte, são os/as profissionais que realizam a intermediação entre as instituições e entre as políticas sociais. Por conseguinte, depreende-se potencialidade para ultrapassar o superdimensionamento que se dá à Política de Assistência Social.

Trata-se da assistencialização da proteção social, compreendida como o processo de expansão da Política de Assistência Social em detrimento de outras políticas sociais, bem como da Política de Trabalho (MOTA, 2011).

Nessa direção, assimila-se contradição nos documentos normativos do SUAS, pelos quais se espera que a população, por meio do atendimento e/ou acompanhamento,

realize as orientações e os encaminhamentos estabelecidos pela equipe técnica, de modo que supere as situações vivenciadas, as quais, na verdade, correspondem a processos mais complexos, reflexos da desigualdade social e de renda.

Dessa forma, o trabalho em rede deve ter como finalidade não a gestão da pobreza, por intermédio da responsabilização da população pelas situações experienciadas, mas como possibilidade de potencializar o acesso a direitos que devem ser de responsabilidade do Estado, mediatizados pelos sujeitos profissionais.

A pandemia afetou várias dimensões do trabalho na política de Assistência Social entre as quais a suspensão das atividades coletivas presenciais; o trabalho em rede, uma vez que diversas instituições suspenderam os atendimentos por determinado período de tempo ou passaram a atender por meio remoto, como Ministério Público e Defensoria Pública; e o trabalho interdisciplinar tendo em vista a adoção das escalas entre profissionais de Psicologia e Serviço Social.

O trabalho do/a assistente social junto às famílias, no âmbito do CRAS e CREAS, desenvolve-se, pois, no processo de disputas dos projetos de profissão e de assistência social em que a direção social do trabalho profissional é inflexionado pelas requisições e respostas profissionais.

2.3 PEP e TSF: a direção social do trabalho profissional no CRAS e CREAS

É no TSF desenvolvido por assistentes sociais nos CRAS e CREAS que o PEP se materializa no chão da profissão. A partir das respostas profissionais junto às instituições empregadoras e a população usuária é possível dimensionar a capacidade da profissão em imprimir o perfil inscrito nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS, nas competências e atribuições dispostas na Lei de Regulamentação da Profissão e nos princípios do Código de Ética Profissional.

Deveras, a direção social do trabalho profissional nos CRAS e CREAS dá-se no movimento contraditório das relações sociais e profissionais. Nessa lógica, embora parta-se da premissa da relativa autonomia profissional, não se pode perder de vista as condições objetivas e subjetivas do trabalho profissional, com o risco de culpabilizar os sujeitos profissionais por processos que são exteriores a eles (BRAGA, 2017).

Conforme expresso anteriormente, o PEP e as diretrizes da Política de Assistência Social distanciam-se ou aproximam-se conforme as tensões no cotidiano profissional traduzem as divergências dos projetos de assistência social. É oportuno sobrelevar que há duas tendências no TSF: familismo ou protetivo.

O familismo caracteriza-se pela apropriação da família pelo Estado como meio e/ou recurso da proteção social, o que termina por culpabilizar as famílias e os indivíduos pelo fracasso no cuidado com seus membros, sobretudo crianças, adolescentes, pessoas idosas ou com deficiência. Corresponde à tendência de que todas as famílias contam com a mesma capacidade protetiva, ignorando as mudanças no mundo do trabalho, por exemplo (MIOTO, 2010).

Já a tendência protetiva manifesta-se pela proteção às famílias, considerando a capacidade protetiva e antecipando-se às situações que possam levar ao fracasso no cuidado e, por conseguinte, gerem violações de direitos ou até mesmo violência. Esse modelo caracteriza-se pela oferta universal, pois se admite a responsabilidade do Estado frente ao cuidado com as famílias.

A Política de Assistência Social, apesar de ter desenvolvido inegável corpo normativo, inclusive na proteção legal às famílias, caracteriza-se pela tendência familista. De um lado, em razão do não investimento orçamentário, particularmente no tocante aos serviços; e por outro lado, pelas contradições no próprio desenho da política.

A pandemia de Covid-19 intensifica as contradições na Política de Assistência Social, particularmente o caráter familista. Nesse sentido, pode ser destacada a demora para liberação do auxílio emergencial, a redução do valor e a interrupção do pagamento ao longo do processo pandêmico.

Diante do exposto, deduz-se que o processo de trabalho do/a assistente social no SUAS defronta-se com o desafio de decifrамento das contradições presentes no corpo normativo e nas requisições profissionais que se distanciam do PEP do serviço social. Aponta-se que a relativa autonomia profissional frente às condições objetivas e subjetivas constitui potencialidade no enfrentamento dessa realidade.

3. Considerações finais

O PEP do serviço social encontra-se em permanente disputa com os outros projetos de profissão, os quais também traduzem concepções de proteção, bem como de Política de Assistência Social. O PEP alinha-se à defesa do SUAS universal, com financiamento público e participação social.

São as/os assistentes sociais, enquanto trabalhadores/as do SUAS, que operacionalizam as ações de Proteção Social Básica e Especial, uma vez que integram as equipes dos CRAS e CREAS. Ao executarem os serviços tipificados dos dois níveis de

proteção, defrontam-se com requisições que não raras vezes, divergem da direção do PEP. Diante desse impasse, as/os profissionais sofrem as inflexões do trabalho profissional. Inflexões essas maximizadas durante o processo pandêmico.

A relativa autonomia profissional, o trabalho interdisciplinar, intersetorial e socioeducativo, inerentes ao TSF, constituem potencialidades de afirmação do SUAS alinhado ao PEP, de modo que enfrente satisfatoriamente o familismo e as demais formas de desproteção social.

Referências

BRAGA, Iracilda Alves. **O trabalho do assistente social no SUAS**: reflexões sobre a relativa autonomia no exercício profissional dos assistentes sociais de CRAS e CREAS no município de Teresina- PI. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. **Norma Operacional Básica. NOB/Suas**. Brasília: MDS, 2005.

_____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, 2009a.

_____. **Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais**. Brasília, 2009b.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília: CFESS, 2011.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. São Paulo: Cortez, 1995.

MIOTO, C. R. T. **Família e política social**: uma introdução ao debate sobre os processos de responsabilização das famílias no contexto dos serviços públicos. *In*: XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL-ENPESS. 2010.

MOTA, A. E. Assistência social em debate: direito ou assistencialização? *In*: **O trabalho do/a assistente social no SUAS**: seminário nacional. Brasília: CFESS, 2011. p. 65-71.

TEIXEIRA, J. B.; BRAZ, M. **O projeto ético-político do serviço social. Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009.

TEXEIRA, S. M. **A família na política de assistência social**: concepções e as tendências do trabalho social com família nos CRAS de Teresina. Teresina: EDUFPI, 2013.

IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NO BRASIL: LIMITES E DESAFIOS DE ACESSO DOS USUÁRIOS

Sidimara Cristina de Souza[1]
Simone da Cunha Tourino Barros[2]
André Algusto Pereira Brandão[3]
João Bôsco Hora Góis[4]

1. Introdução

A assistência social no Brasil nasce atrelada a ações de benevolência. Historicamente, ela é destinada aos miseráveis desvalidos, que ainda são marcados pelo estigma da pobreza ao recorrerem a qualquer ajuda estatal. Certamente a Constituição Federal de 1988 representou uma tentativa de rompimento com essa e outras das suas características mais retrógradas. Porém, no processo recente de sua implementação, ainda vemos resquícios do assistencialismo atrelado à esfera do favor e não a da garantia de direitos. Sendo muitas vezes moldada por políticos conservadores e incorporada em uma estratégia de clientelismo, ela tende a desconsiderar as demandas dos cidadãos e a realidade de cada região. Tudo isso contribui para a criação de programas assistenciais que têm, entre outras, as seguintes características: baixa incidência sobre os problemas reais da população alvo; ausência de participação intelectual dos profissionais que estão em contato direto com os usuários e com a realidade que os cerca na sua formulação, uma vez que são concebidos no padrão *top down*; dificuldades no financiamento; número significativamente superior de demandatários comparativamente ao volume de recursos disponíveis. É dentro dessa tradição política e institucional que o Auxílio Emergencial foi criado, em 2020, pelo Governo Federal.

O contexto recente no qual o Auxílio se insere é marcado por diversos eventos, os quais descrevemos a seguir.

Em 31 de dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, na China, foi identificado o novo coronavírus, causador da Covid-19, que rapidamente se espalhou pelo planeta. Isto levou a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, a emitir uma

[1] Doutora em Política Social. Pós-doutoranda em Política Social. Universidade Federal Fluminense. E-mail: sidi.mara@hotmail.com
[2] Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: simonetourino@hotmail.com
[3] Doutor em Ciências Sociais. Professor Titular. Universidade Federal Fluminense. E-mail: andre_brandao@id.uff.br
[4] Doutor em Serviço Social. Professor Titular. Universidade Federal Fluminense. E-mail: jbhg@uol.com.br

Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional. Já em 11 de março, a mesma entidade classificou a Covid-19 como uma pandemia. Em 20 de março, o Decreto Legislativo nº 6/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil.

Diante da gravidade da doença, houve a disseminação de informações sobre medidas preventivas recomendadas pela OMS, tais como a higienização das mãos e o uso de máscaras. A que exerceu maior impacto na economia, contudo, foi o distanciamento e o isolamento social, porque causou a suspensão de parte expressiva de atividades laborais. Isso gerou modificações nas dinâmicas de consumo, com tendência à redução, e impactos negativos substanciais na renda de grande parte da população (PNAD COVID-19, 2020).

Para fazer frente a essa situação e em meio a demandas da sociedade civil e negociações com o poder legislativo, o governo federal instituiu o Auxílio Emergencial, com claras características da política de assistência social, notadamente do seu eixo de transferência de renda. O objetivo deste era repassar o valor de R$600,00 (seiscentos reais) para segmentos populacionais que descreveremos mais adiante.

Nessa ambiência, como se deu o acesso a esse Auxílio? Quais as dificuldades enfrentadas para a sua obtenção por parte dos potenciais beneficiários? Que estratégias foram utilizadas para suplantar essas dificuldades? Tendo essas questões em mente é que produzimos esse trabalho.

Para a realização desse estudo compulsamos um conjunto diversificado de fontes impressas e digitais, nomeadamente documentos oficiais, reportagens de jornais sobre o auxílio emergencial e relatos dos participantes de grupos que tratavam desse auxílio existentes na plataforma Facebook. Esses grupos foram criados por indivíduos com maior escolaridade da sociedade civil que buscaram acessar o referido benefício e encontraram dificuldades, ou por profissionais da área de Direito dispostos a tirar dúvidas dos cidadãos sobre o acesso. Igualmente, os grupos tinham o intuito comum de debater, esclarecer e compartilhar informações sobre o auxílio emergencial. Uma das variáveis observadas para seleção das páginas foi o número de seguidores, uma vez que o quantitativo foi importante para compreender a abrangência populacional dos problemas debatidos. Após análise das páginas criadas, dos seus conteúdos e do número de seguidores, foram selecionadas as seguintes: a) "Auxílio Emergencial", criada em 09 de abril de 2020, que chegou a ter 343.000 membros; b) Auxílio Emergencial | Bolsa Família | FGTS | Pis/Pasep (Oficial) criada em 08 de abril que chegou a 313.000 membros e; c) Auxílio Emergencial (Oficial), criada em 5 de abril de 2020 que chegou a 400.000 membros.

Com as páginas selecionadas, fomos realizando visitas periódicas a essas e coletando as informações publicadas sobre o auxílio emergencial por um período de três meses. No que tange à análise dos dados coletados foi realizado um agrupamento por categorias analíticas - acesso ao auxílio emergencial, acesso ao "Caixa Tem", dificuldades e desafios de acesso ao benefício.

2. Resultados

2.1 Auxílio Emergencial: Análise Crítica de Sua Implementação

Inicialmente, é necessário enfatizar que o Auxílio Emergencial, como muitas ações no campo da transferência de renda na moldura assistencial, possui caráter focalista e é direcionado para atender um grupo específico, no caso os cidadãos mais pobres que compõem parcelas significativas da sociedade brasileira. O auxílio foi instituído pela Lei nº. 13.982/2020 e imediatamente regulamentado pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. O artigo 2º da referida lei detalha os cidadãos que teriam direito ao auxílio emergencial em três cotas no valor de R$ 600,00, exceto a mulher provedora de família monoparental que receberia 2 (duas) cotas do auxílio, por mês, durante os três meses. [5] Os beneficiários do Bolsa Família receberiam o valor previsto no lugar na transferência mensal habitual do Programa.

Os cidadãos elegíveis para acesso, de acordo com a Lei acima mencionada, eram aqueles que atendiam, entre outras, aos seguintes requisitos, não necessariamente cumulativos: a) ser maior de dezoito anos de idade; b) não ter emprego formal ativo; c) não receber benefício previdenciário ou assistencial; seguro-desemprego ou recursos de programa de transferência de renda federal ressalvado, nos termos dos § 1º e 2º, o Bolsa Família; d) não possuir renda familiar mensal per capita superior a 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total maior do que 3 (três) salários mínimos; e) não ter recebido, em 2018, rendimentos tributáveis superiores a R$ 28.559,70. (BRASIL, 2020, p.01).

De acordo com o Ministério da Cidadania (2020), duas fontes foram utilizadas para a verificação das condições de renda familiar mensal per capita. O CadÚnico, para

[5] Por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020 o auxílio foi prorrogado por mais dois meses. Todavia, a solicitação do auxílio só ficou aberta até 02 de julho daquele ano, o que impossibilitou que muitos voltassem a requerê-lo.

os usuários inscritos, e a autodeclaração de renda (realizada na plataforma digital criada para o auxílio) para os não inscritos.

O Decreto 10.316/2020, fez com que as regras de processamento e pagamento do auxílio emergencial seguissem uma tramitação aparentemente simples. Os dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, por meio do Cadastro Único, e aqueles inseridos diretamente na plataforma digital criada seriam submetidos a cruzamento com as informações de outros bancos de dados da gestão federal para confirmação dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 13.982/2020. Com a verificação dos dados e o atendimento dos requisitos, os demandantes eram incluídos como beneficiários do Auxílio Emergencial. Já os casos que não atendiam aos critérios definidos em lei eram considerados inelegíveis para o auxílio.

Contudo, o processo de implementação do benefício não ocorreu de forma fácil e rápida como se pretendia. Tendo como base o ofício nº 114/2020 do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União ao Juiz Federal da Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas, pode-se observar a existência de inúmeros desafios de verificação dos dados que, consequentemente, produziram obstáculos ao acesso de pessoas elegíveis ao Auxílio. Eis alguns desses desafios: a) problemas de acesso ao aplicativo CAIXA TEM; b) dificuldade no cadastro de informações para o recebimento do Auxílio; c) demora na análise e atraso no pagamento; d) dados desatualizados no CADÚnico e no CRAS que afetam o direito ao recebimento do benefício; e) dificuldade em obter informações junto à Caixa Econômica Federal; f) falhas variadas por parte da Dataprev e da Caixa Econômica Federal; g) informações desatualizadas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); h) falta de clareza em relação aos motivos que originaram a negativa do pedido; i) ausência de formas claras de contestação da negativa do benefício; j) mulheres chefes de família que não receberam o valor de R$ 1.200,00; l) informações incorretas acerca da existência de emprego formal, inclusive mandato eletivo, ou outro tipo de renda; m) benefícios aprovados, mas que não foram pagos no prazo devido.

Nas redes sociais dos grupos que tomamos como fonte para esta pesquisa há significativo número de pessoas que atuam na qualidade de microempreendedores individuais – portanto elegíveis - que não conseguiram receber o benefício. Outro ponto levantado nos grupos em questão é relativo à reavaliação dos cadastros já aprovados. Um exemplo está expresso na Imagem 1, que foi retirada do *facebook* de um beneficiário do Bolsa Família que é membro de um dos grupos.

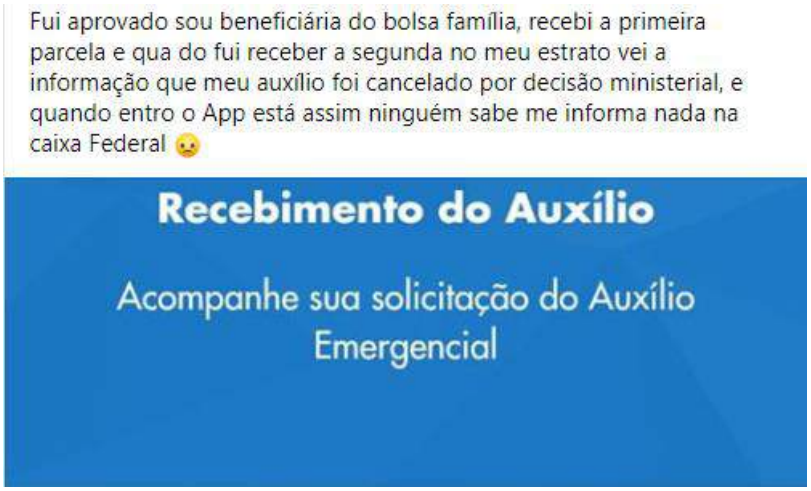


Figura 1. Análise do Auxílio Emergencial
Fonte: *Facebook* (2020).

As falhas no processo de implementação mostram a necessidade e importância da construção do Documento Nacional de Identidade (DNI), discutido na agenda governamental desde 2017, principalmente com o crescimento tão rápido e expressivo do uso da Internet. Segundo o Relatório Digital 2019, da *We Are Social* e da *Hootsuite* (2020), a internet é usada por mais de 70% dos brasileiros, atingindo mais de 149 milhões de habitantes, dos quais 85% navegam todos os dias na web. Porém, cabe a ressalva que cerca de 30% da população não tem acesso à internet, o que significa que mais de 63 milhões de brasileiros podem não ter conseguido realizar o cadastro para acessar o auxílio emergencial, mesmo com as medidas complementares realizadas por algumas prefeituras por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que realizaram mutirões de atendimento presencial em comunidades rurais e tradicionais.

Outro aspecto que merece destaque é que de acordo com a PNAD (2018), mais de 6% da população do país é analfabeta e 29% dos brasileiros são analfabetos funcionais. Este fato pode ter contribuído para o preenchimento incorreto ou incompleto dos dados na plataforma digital criada pelo governo para requisitar o auxílio emergencial, o que não permitiu a conclusão do cadastro ou resultou em divergências com os dados da Receita Federal e da RAIS, como podemos observar na imagem abaixo.

Figura 2. Dados não encontrados
Fonte: *Facebook* (2020).

Por conta da pressão popular e da mídia, algumas correções no processo de operacionalização do benefício foram realizadas, permitindo que usuários contestassem o resultado da análise dos dados. Porém, esta opção compreendia somente um rol limitado de situações, tais como: a) quando o requerente tivesse em algum momento recebido benefício do INSS; b) quando a renda formal estivesse classificada como superior a meio salário mínimo por pessoa ou superior a três salários mínimos; c) quando o requerente fosse apontado como tendo vínculo com a administração pública federal e; d) quando o requerente recebesse seguro-desemprego ou seguro defeso.

O governo considerou que qualquer situação diferente das listadas anteriormente não eram passíveis de contestação. De fato, na implementação do auxílio o governo não fez a previsão de falhas no sistema, e, por consequência não estabeleceu previamente rotas possíveis para resolução rápida de situações que envolviam o cruzamento de dados oriundos de múltiplas bases.

Segundo o relatório de avaliação do Tribunal de Contas da União (2020), a quantidade de pessoas que solicitaram o Auxílio Emergencial e estavam recebendo indevidamente pode chegar a 6 milhões. Por outro lado, os que não tiveram o cadastro aprovado, chegam a 2,3 milhões de usuários. Porém, como esses cidadãos possivelmente se enquadram nos critérios de rejeição definitiva, não conseguiram contestar ou refazer o pedido, ou seja, ficaram sem acessar o Auxílio Emergencial.

No que pesem as dificuldades até aqui apontadas, segundo a Controladoria Geral da União (2020) o Auxílio Emergencial foi acessado por 53,9 milhões de cidadãos. Esse número, que poderia ser maior, foi, contudo, limitado a dois membros da mesma família,

desconsiderando a heterogeneidade dos núcleos familiares brasileiros que podem ter uma composição ampla e com múltiplos agregados.

A forma como foi organizado o acesso ao auxílio emergencial gerou riscos de disseminação da transmissão do coronavírus tanto para os cidadãos habilitados – por conta das longas filas criadas em frente à Caixa Econômica Federal e às Lotéricas – quanto para os profissionais que trabalham nesses estabelecimentos. No que tange a Caixa, ainda há um agravante, pois, o quantitativo de força de trabalho do banco vem sendo reduzido por meio de programa de demissão voluntária e pela não contratação de novos funcionários. O resultado tem sido o sucateamento dos serviços prestados (MOTTA, 2000, s/p).

Pedro Guilherme, presidente da Caixa Econômica, em entrevista para o jornal Estado de Minas, afirmou que aproximadamente 40% dos contemplados com o auxílio nunca tiveram conta bancária, o que correspondia a números entre 23 milhões e 24 milhões de pessoas. Sendo o auxílio considerado como o maior programa digital de transferência de renda do país (CORREIO BRAZILIENSE, 2020, s/p).

Podemos dizer que a vinculação do auxílio emergencial ao sistema bancário é uma demonstração da importância do capital financeiro na lógica da implementação dos programas assistenciais governamentais. Ao mesmo tempo, há que se ressaltar que isso não leva em consideração o isolamento social, fazendo com que o cidadão se desloque para uso do caixa eletrônico. Na mesma medida, tal vinculação desconsidera a dificuldade de acesso à internet por grande parte da população brasileira, bem como, a cultura brasileira de abertura de "contas" para compras para pagamento posterior em vendas, quitandas e mercearias. Além disto, em nível mais local e entre os estratos de renda mais pobres é comum o pagamento de aluguel e outras operações mais informais que não são realizados por boleto bancário ou por transferência, mas sim em espécie.

Os relatos dos usuários mostram que a forma como foi implementado o auxílio emergencial inviabilizou o acesso igualitário por parte de seu público-alvo, seja devido às dificuldades em contemplar os cidadãos sem inscrição no Cadastro Único, seja pelos problemas nas plataformas disponibilizadas para acesso. É fato que a ação trouxe visibilidade para sujeitos esquecidos historicamente, porém, ao mesmo tempo, reafirmou o lugar de subalternidade de milhares de cidadãos, invisíveis e sem registro nos bancos de dados que reúnem informações oficiais. São pessoas sem certidão de nascimento, sem nenhum documento comprobatório de existência. São usuários que não conseguem acessar o sistema por falta de conhecimento, por isolamento social (principalmente os

usuários indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros membros de comunidades tradicionais) ou mesmo por não terem endereço para declarar. São pessoas que precisam colocar em risco a vida para sacar o dinheiro, que não possuem recursos informacionais e que, portanto, desconhecem como usar a conta digital.

Certamente que o Auxílio Emergencial foi importante para os beneficiários, representou injeção de dinheiro novo no sistema bancário e colocou em circulação recursos que garantiram o giro da roda da economia. Todavia, não basta redistribuir dinheiro é preciso fazer com que todos tenham acesso ao mesmo e consigam usar o valor recebido no que consideram prioritário.

3. Considerações finais

A implantação do Auxílio Emergencial foi uma estratégia que objetivou minorar os efeitos da pandemia sobre a população mais pobre, reproduzindo a lógica de atuar junto à pobreza pela via da focalização. Em paralelo, também tinha como função estimular a economia.

Mas a focalização nas parcelas mais vulneráveis não impediu que milhões de trabalhadores pobres ficassem sem acessar o direito a essa modalidade de transferência de renda, por várias razões, dentre eles a falta de acesso à internet, as dificuldades para manuseio de aplicativo digital, a incompletude dos cadastros oficiais, a instabilidade dos bancos de dados da DATAPREV e da Caixa Econômica etc. Para além disto, a navegação pelo mundo digital e o uso de uma conta bancária demanda habilidades que sempre estiveram muito longe da urgência material inexorável que se abate sobre parte quantitativamente importante da população brasileira. Esses fatores contribuíram para que milhares de brasileiros continuassem na invisibilidade social.

A necessidade de ter um CPF foi outro elemento que reafirmou a disparidade de acesso entre os possíveis usuários do auxílio, pois muitos cidadãos que estão nas franjas mais pobres não possuem sequer certidão de nascimento. Vivem à margem da sociedade e seus celulares, quando os possuem, servem apenas para receber ligações.

Por fim, reafirmamos que o Covid-19 atingiu de forma significativa os lares dos mais pobres, dos desassistidos e esquecidos e, infelizmente, estes têm cor/raça e tem espaço territorial no Brasil. São negras e negros, dos morros, das favelas; são aqueles que não puderam parar de trabalhar, que tiveram que levar seus filhos para a casa das patroas e ainda se relacionar com a morte de familiares. De acordo com o Núcleo de Operações

e Inteligência em Saúde - NOIS do Centro Técnico Científico da PUC-Rio (2020), o percentual de indivíduos pretos e pardos que morrerem por causa de complicações derivadas do covid-19 é maior do que o de pessoas brancas. A partir de uma amostra com 30.000 casos que resultaram em internação pela doença, aproximadamente 55% dos pretos e pardos faleceram. Já entre os brancos este percentual ficou em torno de 38%. A pesquisa mostra que a cor ainda é um fator relevante no que tange a desigualdade no Brasil, o que acarreta duas pandemias, sendo uma mais letal ao grupo de pardos e pretos e outra mais branda para a população branca.

A pandemia nos mostrou o quanto somos frágeis, além de submissos a ordem do capital, onde vidas valem bem menos que a economia. Ademais, mostrou que ainda vivemos em país no qual a cor da pele é um fator determinante que está intrinsicamente associada a desigualdade social brasileira. Evidenciou, por fim, as fragilidades do nosso sistema público de proteção social, em particular a política de assistência social que, se realmente pretende assumir o papel de garantidora de direitos, precisa avançar ainda muito no que tange a financiamento, recursos humanos e concepções subjacentes quanto à sua população alvo.

Referências

BRASIL. Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, publicado em: 01/07/2020 | Edição: 124 | Seção: 1 | Página: 36. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.412-de-30-de-junho-de-2020-264424956. Acessado em: 15 de 07 de 2020.

BRASIL. Contestação de auxílios negados. **Ministério da Cidadania**. Brasília: atualizado em 04/06/2020. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial_fluxo-de-recursos.pdf/view. Acessado em: 16 de julho de 2020.

_____. PP 1.11.000.000449/2020-91 [MPF]. **Ministério Público Federal**. Brasília: 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2020-1/acp_-auxilio.pdf. Acessado em 13 de julho de 2020.

_____. Por Secom TCU. Publicado em 09/06/2020 TCU avalia a implementação do auxílio emergencial. **Tribunal de Contas da União** – TCU. Brasília: 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-implementacao-do-auxilio-emergencial.htm. Acessado em 15 de julho de 2020.

_____. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF,

publicado em: 02/04/2020 | Edição: 64-A | Seção: 1 - Extra | Página: 1 Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958.

CORREIO BRAZILIENSE. **Caixa: 40% dos brasileiros que receberam R$ 600 não tinham conta bancária.** Marina Barbosa, postado em 21/05/2020 13:34. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/05/21/internas_economia,857123/caixa-40-dos-brasileiros-que-receberam-r-600-nao-tinham-conta-banca.shtml. Acesso em 09 de mar. de 2021.

G1. **Por que o coronavírus mata mais as pessoas negras e pobres no Brasil e no mundo**. G1, BBC News Brasil em Londres por Juliana Gragnani em 12 julho 2020 Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53338421. Acessado em: 18 de fev. de 2021.

_____. **'Estou vivendo com a ajuda de algumas mães', diz pipoqueiro sem trabalho no Rio. Por Daniel Silveira, G1** — Rio de Janeiro, 12/05/2020 07h03. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/12/estou-vivendo-com-a-ajuda-de-algumas-maes-diz-pipoqueiro-sem-trabalho-no-rio.ghtml. Acesso em 09 de mar. de 2021.

NOIS – CTC/PUC-RIO. **11ª Nota Técnica (NT).** Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (NOIS) – Departamento de Engenharia Industrial do Centro Técnico Científico da PUC-RIO. Disponível em: http://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/. Acesso em 09 de mar. de 2021.

MOTTA, Cláudia. **População e bancários da Caixa sofrem por erros do governo no auxílio emergencial**. Publicado em 01/05/2020, às 19h55. Disponível em:https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/05/populacao-bancarios-caixa-sofrimento-erros-governo-auxilio-emergencial/. Acesso em: 28 de junho de 2020.

PNAD COVID. Disponível em: https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/. Acesso em: 2 de fevereiro de 2021.

OS "BENEFICIÁRIOS" DO AUXILIO EMERGENCIAL: A "NOVA" FACE DA POBREZA NO BRASIL

Eliane Christine Santos de Campos[1]
Silvio Aparecido Redon[2]
Ana Cristina Goís Fuentes[3]
Jéssica Caroline Medeiros Silva Bomfim[4]

1. Introdução

Vivemos tempos sombrios! Com o reconhecimento da pandemia causada pelo coronavirus (COVID, 2019), no início de 2020, o mundo passou a enfrentar uma dura e inserta realidade. A partir de então, pesquisadores se organizaram na busca de tratamentos, medicamentos e vacinas que pudessem conter os índices alarmantes de contagio e mortalidade.

Há de se reconhecer que a Pandemia demonstrou o avanço na ciência quando foi possivel em um curto espaço de tempo a possibilidade de enfrentamento da crise sanitária. Contudo, também evidenciou a sobreposição dos interesses econômicos aos da saúde da população. Segundo uma projeção feita pela revista britânica *The Economist*, 84 nações consideradas pobres não terão acesso ao imunizante antes de 2023[5]. Tempos sombrios se estenderão!!!

No Brasil vivenciamos a expansão da pandemia extasiados. Cotidianamente acompanhamos pelas mídias os números de contágios, de mortes, o desespero por atendimentos no Sistema Único de Saúde (SUS), a negligencia de governantes preocupados com a disputa pelas eleições de 2022, a degradação ambiental e os índices alarmantes de pobreza e fome.

A insanidade tomou conta do governo central. Ao mesmo tempo que a doença se alastrava pelo país, o Presidente e seus ministros da saúde faziam campanhas contra a ciência e desestimulavam a vacinação.

[1] Doutora pela PUC/SP. Docente do Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. E mail: elianecampos@uel.br
[2] Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. E mail: silvioredonks@hotmail.com
[3] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. E mail: anacgfuentes@hotmail.com
[4] Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL. E mail: jessica_medeiross@yahoo.com.br
[5] Leia mais em: https://veja.abril.com.br/mundo/mais-de-80-paises-pobres-nao-terao-acesso-a-vacina-antes-de-2023/. Acessado em 11/10/2021.

Aliado a esse contexto, as principais medidas sanitárias impostas, isolamento e distanciamento social, levou milhares de brasileiros a perderam suas fontes de renda. Mais uma vez o país se depara com as mazelas estruturais: a pobreza e desigualdades sociais.

O presente artigo visa demonstrar, a partir do perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela Covid 2029, a agudização da pobreza no país em tempos de pandemia. Trata-se de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental priorizando relatórios produzidos pelo Ministerio da Cidadania (2021). PNAD e IBGE.

O artigo está organizado em cinco seções. Além dessa introdução, na segunda seção, faremos uma breve contextualização sobre a pobreza e o surgimento dos programas de transferência de renda no país. Na terceira seção descreveremos o programa Auxílio Emergencial a partir de suas objetivos, finalidades e critérios de atendimento. Na quarta seção demonstraremos as contradições pertinentes ao perfil dos "beneficiários" do auxílio emergencial. Por fim as considerações finais.

2. A pobreza no Brasil e os programas de transferência de renda

Em meio a uma crise econômica, como a que o mundo está enfrentando atualmente, é que entendemos e validamos a significação dos programas de transferência de renda (PTR) não contributivos e seus reais impactos na vida de parcela da classe trabalhadora que acessa tal benefício, embora isso não impeça uma avaliação crítica.

Refletindo a realidade de um país como o Brasil, marcado por uma profunda desigualdade social e com as limitações do sistema protetivo que lhe é característico, visto que não estruturamos um Estado Social suficientemente abrangente e universal com alguns países da Europa Ocidental, apesar da expressa intenção constitucional no final da década de 1980, como saudosamente nos rememora Fagnani (2017)[6], podemos classifica-los como uma das principais medidas de alívio da pobreza e da extrema pobreza.

De forma genérica, a pobreza assombra a humanidade desde tempos remotos. Contudo, com a consolidação do modo de produção capitalista, temos o surgimento de uma pobreza inédita, criada e reposta pelo mesmo movimento capaz de, em última instância, erradicá-la. Segundo observa Netto (2011), "Pela primeira vez na história

[6] Queremos significar que o ideal protetivo de inspiração europeia se esboça em um momento adverso para o Brasil. Os valores de "universalidade (em contraposição à focalização); seguridade social (em contraposição ao seguro social); e direito (em contraposição ao assistencialismo)" (FAGNANI, 2005, p. 2) são imediatamente atacados pela argumentação neoliberal sobre os necessários ajustes econômicos para a saída da crise dos anos 1980.

registrada, *a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza*" (NETTO, 2011, p. 153, grifo no original). Dessa forma, a pobreza moderna encontra sua raiz fundamental na forma social da produção e reprodução da vida material, mais precisamente no aumento impressionante da capacidade do trabalho social em produzir riquezas sob o domínio do capital. Esse paradoxo foi evidenciado por Marx (1984) em sua análise sobre a sociedade burguesa: "*Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista*" (MARX, 1984, p. 209, grifo no original).

Dentre as variadas, e controversas, formas de qualificar e dimensionar a pobreza (Siqueira, 2013), devemos expressar concordância com Yazbek (2012), quando a autora afirma que a pobreza, como expressão da "questão social", é produto das relações que refletem o padrão de desenvolvimento capitalista desigual e que não deve apenas ser encarada como falta de renda, como uma questão estritamente monetária e reducionista, mas sim a partir da ideia de seus efeitos multidimensionais que se espraiam nos diversos âmbitos da vida em sociedade.

Especificamente na América Latina, os ditos países de *capitalismo dependente*, a pobreza adquire traços e intensidade mais dramáticos, tanto pela sua própria formação social enquanto nações particulares, em que nossas burguesias se beneficiam dessa inserção periférica na economia global, quanto pela forma violenta com que as medidas neoliberais se impõem por aqui, revelando a incapacidade desses países de estabelecerem sua autonomia perante o grande capital (FERNANDES, 1976); decorre dessas condições não apenas os impressionantes números relativos à pobreza, adensados nessa conjuntura de crise desencadeada pela pandemia de Covid-19, mas também a fragilidade dos mecanismos sociais direcionados ao seu atendimento.

Na análise dos países periféricos, o Banco Mundial (BM) surge e se afirma como orientador das medidas de desenvolvimento e de alívio e combate à pobreza, exercendo grande influência sobre eles. Segundo Chossudovsky (1999), se desde os anos 1980 as medidas neoliberais têm condenado milhões de pessoas à pobreza, a "globalização da pobreza", a sua redução se coloca como um critério para a permanência das negociações de empréstimos com o BM; disso, "*Impõem-se, então, a administração da pobreza pelos países com custos orçamentários mínimos, de modo que não comprometa o processo de acumulação e reprodução do capital*" (REDON e CAMPOS, 2021, p. 10, grifo no original). Tem-se início o grande projeto da focalização e seletividade, em que se evidenciam os PTR como elemento chave dessa reorganização da política social, tendo

como limite de seu objetivo a administração e o e o alívio da pobreza em seus desdobramentos mais imediatos, minando a ideia de proteção social[7].

É no bojo desse movimento que, em 2003, é implantado o principal PTR de condicionalidades do Brasil, Programa Bolsa Família (PBF), sob o governo do presidente Lula (PT). Segundo notícia recente do Ministério da Cidadania, o programa bateu um recorde histórico contemplando 14,69 milhões de famílias no mês de maio do corrente ano, com repasses, juntamente com os valores do Auxílio Emergencial, de R$ 2,95 bilhões de reais. Sem dúvida uma marca impressionante. De fato, se essas medidas não alteram realidades de vida de forma substancial, geram certos impactos no acesso dessa população a elementos imprescindíveis à vida, como a alimentação. Mas não podemos desconsiderar o quanto esse acesso é pontual e residual – a linha da pobreza e extrema pobreza no Brasil, para o acesso ao PBF, está muito aquém do que é reconhecido mundialmente[8].

As regras de inclusão e permanência dos programas de transferência de renda traçam uma rota social distinta do princípio do direito universal ao condicionarem e restringirem seu acesso à parcela mais miserável da classe trabalhadora, impondo critérios excludentes e que constrangem os beneficiários a adotarem certos comportamentos. Dessa forma, não atuam como possíveis inibidores ou na prevenção de condições de vida extremas, mas apenas são acessados quando o grau de pobreza é intenso, uma condição mesma frente aos inúmeros processos de classificação e seleção da população. Podemos considera-los como medidas compensatórias pelos prejuízos sociais que são inerentes ao próprio modo de produção e sua relação social de exploração.

3. O Auxílio Emergencial

A situação de emergência sanitária provocada pela pandemia da Covid-19, instalada no mundo a partir do final de 2019 e reconhecida oficialmente no Brasil a partir da decretação de estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, do

[7] "O combate à pobreza e à desigualdade social se constitui em um objetivo político fundamental de um sistema de proteção social, uma vez que este deve prover igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos, garantindo assim que seus benefícios alcance toda a população e, em particular, sua parcela mais pobre e vulnerável" (COBO, 2012, p. 36).

[8] No Brasil, as linhas de pobreza e extrema pobreza para o acesso ao PBF é de, respectivamente, R$ 89,00 e de R$ 89,01 à R$ 178,00 *mensal per capital*. Para o Banco Mundial, está em condição de extrema pobreza a pessoa que vive com menos de U$ 1,90 ao dia e, de pobreza, quem vive com U$ 3,20/dia, para os países de renda média baixa, e com U$ 5,50/dia para os países de renda média alta, classificação em que se enquadra o Brasil.

Senado Federal, de 20 de março de 2020, contribuiu para explicitar a pobreza e as desigualdades sociais como marcas do processo de formação da sociedade brasileira e o reduzido impacto provocado pelas políticas neoliberais na vida dos trabalhadores.

Em fevereiro de 2020 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou resultado de Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios Contínua Mensal (PNAD Contínua) sobre o mercado de trabalho no último trimestre de 2019, que resultou no percentual de 11,0% de taxa de desemprego, no Brasil, alcançando, portanto, 11,6 milhões de pessoas, além de 38,4 milhões de brasileiros na informalidade e 4,6 milhões de desalentados[9] (IBGE, 2020). De acordo com o Centro de Estudos da Metrópole da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (2020), no contexto da pandemia, identifica-se 75,5 milhões de pessoas, que representam 81% da força de trabalho no Brasil, impactadas por algum tipo de vulnerabilidade em decorrência da Covid-19.

Esse contexto exigiu iniciativas emergenciais do Governo Federal no sentido do enfrentamento dos impactos da pandemia. As principais ações consistiram na adoção de algumas medidas de distanciamento social com foco na desaceleração da proliferação do vírus - embora essas tenham sido tímidas, descontinuadas e envoltas por um processo midiático de desinformação pautado num negacionismo[10] capaz de confundir uma parcela significativa da sociedade - no apoio financeiro ao setor produtivo e na implementação de auxílios emergenciais.

Destacamos aqui o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 que foi regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020. Vale ressaltar que tal iniciativa por parte do Governo Federal, foi proveniente das pressões dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, o que demonstra a importância da luta de classes na contraofensiva à lógica capitalista neoliberal.

O Auxílio Emergencial foi planejado para garantir uma renda mínima aos trabalhadores informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos e

[9] São pessoas que desistiram de procurar emprego porque perderam a esperança de que irão encontrar.
[10] O Presidente da República eleito em 2018, Sr. Jair Messias Bolsonaro, em contraposição às orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e até mesmo do próprio Ministério da Saúde brasileiro, utilizou-se frequentemente das redes sociais e dos meios de comunicação de massa para proferir discursos inflamados de negação sobre a capacidade letal do novo Coronavírus e para defender a necessidade de salvaguardar a economia brasileira. Bolsonaro e seus apoiadores também passaram a praticar a aglomeração social e a ausência do uso de máscaras, contribuindo assim para que a população fosse confundida e que parte dela aderisse a esses discursos e práticas irresponsáveis. Essa conduta, somada a corrupção e demora no processo de compra das vacinas, culminaram com a perca de mais de 600 mil vidas (outubro, 2021).

desempregados. Foi inicialmente programado para ser pago em 3 (três) parcelas (nos meses de abril, maio e junho de 2020) de R$ 600,00 (seiscentos reais), podendo chegar ao valor de R$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) para mulheres chefes de família. O Auxílio é destinado aos cidadãos que se enquadram, cumulativamente, nos seguintes critérios: ser maior de 18 (dezoito) anos de idade; não ter emprego formal ativo; não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal, exceto o Bolsa Família; ter renda familiar mensal per capita de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários mínimos, e não ter recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos).

É importante destacar que o Auxílio Emergencial tem sido fundamental para a manutenção da sobrevivência de parcela significativa da classe trabalhadora em tempos de pandemia. Contudo, para além dos critérios restritivos de elegibilidade e valor praticado insuficiente, o Auxílio apresenta outras contradições e limites estruturais vinculados ao objetivo primeiro do modo de produção capitalista que é a concentração do capital. Ressaltamos o formato desarticulado entre essa estratégia e as políticas públicas, de modo particular, entre esta e a política de assistência social que tem como uma de suas responsabilidades a garantia do acesso à renda, desvinculando-se assim de uma perspectiva mais estruturante de proteção social.

O esperado era que a pandemia motivasse o Estado a ampliação do Sistema Único de Assistência Social e dos serviços prestados, mas, o que temos visto é um processo que desconsidera o SUAS e seus profissionais, que despreza as instâncias de participação e de controle social e que privilegia um modelo burocrático centrado no banco. Contudo, somente um sistema de proteção social fortalecido, com a adoção de medidas de caráter urgente e adequadas à realidade pandêmica, com forte implementação de recursos por parte do Estado, pode minimizar os efeitos da crise instalada.

Identificamos ainda algumas dificuldades despontadas no processo de operacionalização do Auxílio Emergencial. Destacamos o desencontro de informações; a utilização exclusiva de aplicativo de telefone para o cadastramento e solicitação do auxílio para as pessoas que não são beneficiárias do Programa Bolsa Família ou que não estejam inseridas no Cadastro Único; os problemas técnicos ocasionados, a demora na análise para a concessão do auxílio, a demora no acesso ao saque, a ausência de respaldo oficial do governo para a resolução emergencial de problemas relacionados ao não acesso

de pessoas elegíveis, a aglomeração nas filas dos bancos e lotéricas, a exigência de regularização do CPF e Título de Eleitor e as fraudes no acesso ao auxílio, já comprovadas.

A PNAD Contínua aponta que 45,9 milhões de brasileiros não tinham acesso à internet em 2018; desses, 32,2 milhões viviam em área urbana e 13,7 milhões em área rural. Entre os motivos estavam: falta de interesse em acessar a internet (34,7%), serviço de acesso de alto custo (25,4%) e falta de conhecimento de uso da internet (24,3%). (IBGE, 2020) A partir desses dados, torna-se compreensível que ao definir o aplicativo de celular como estratégia exclusiva de acesso ao auxílio para pessoas que não possuem Cadastro Único, o Governo Federal restringiu significativamente o acesso das pessoas elegíveis uma vez que um número significativo delas não possuem acesso à internet, contribuindo assim para a aglomeração de pessoas nas filas das agências da Caixa Econômica Federal, sendo este o único banco responsável pelo pagamento do Auxílio Emergencial (IBGE, 2020).

Sendo assim, compreendemos que o conjunto de decisões equivocadas acerca do processo de operacionalização do Auxílio Emergencial está alicerçado numa perspectiva residual e fragmentada de política pública, numa proposta de desmonte da Seguridade Social e num contexto iluminado pelos ideiais conservadores que criminalizam o pobre e desresponsabilizam o Estado. Nesse contexto o Auxilio Emergencial atende à interesses políticos eleitoreiros muito mais que às necessidades reais da população, que sofre de forma cada vez mais aviltante as consequências da desigualdade social produzida pela concentração da riqueza socialmente produzida.

4. Perfil dos "beneficiários" do auxílio emergencial: expressões da pobreza brasileira

O Auxílio Emergencial, instituído e regulamentado em 2020, como iniciativa do Governo Federal após pressão social, apesar das inerentes contradições e limites, se apresentou como um suporte financeiro para parte da classe trabalhadora mais afetada com o impacto da pandemia e a agudização da pobreza no Brasil.

No entanto, como ressaltado anteriormente, foram estabelecidos, pelo Governo Federal, critérios restritivos definindo os cidadãos que teriam direito de acesso ao benefício, definindo assim a "clientela-alvo das transferências[11]", sendo o auxílio restrito

[11] Expressão utilizada pelo Banco Mundial.

à parcela mais miserável da classe trabalhadora. Objetivando conhecer melhor o público alvo beneficiado, esta pesquisa buscou informações relativas aos dados[12] disponíveis sobre o programa.

De acordo com o Ministério da Cidadania (2021) no ano de 2020, 67,9 milhões de pessoas receberam o Auxílio Emergencial, atingindo aproximadamente 1/3 da população brasileira, que nesse mesmo período era estimada pelo IBGE (2020) em 211,8 milhões.

O grande número de beneficiários reafirma a compreensão de que as marcas da pobreza e das desigualdades sociais trazidas pela formação da sociedade brasileira e pelas políticas neoliberais ficaram mais evidentes no momento de pandemia em que os trabalhadores que estavam em situação de vulnerabilidade social sofrem mais intensamente os impactos dos efeitos econômicos e sociais.

Esse público alvo atingido pelo auxílio, quando estratificado, foi possível observar que, as beneficiárias em sua maioria são mulheres, com a faixa etária de 18 a 34 anos, no entanto, quando a separação leva em consideração os grupos inseridos ou não no Cadastro Único, no grupo extra cadastro, a maioria são homens. (BRASIL, 2011, p.33)

Verifica-se com isso, que a pobreza perpassa a questão de gênero, visto que a maior parte das beneficiárias estavam anteriormente inseridas no Cadastro Único, sendo estas atendidas por algum programa de transferência de renda, portanto, já se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza. Conforme expressa o Ministério da Cidadania (2021, p. 40) "vale ressaltar que, historicamente, o público atendido pelo PBF é composto por 57% de mulheres", esse dado ratifica a ideia de que as mulheres são público majoritário das políticas assistenciais.

Não será objeto deste trabalho discorrer sobre a feminização da pobreza, contudo, se torna de extrema importância enfatizar que em uma sociedade machista, estruturada por divisões hierárquicas, com diferenças de gênero socialmente construídas, a posição da mulher na divisão sexual e social do trabalho, faz com que essa seja colocada em situação desigual de renda.

Releva-se o dado, de a maioria serem homens no grupo extra Cadastro Único, demonstrando que estes se encontravam em situação de vulnerabilidade econômica, estando sujeito a conjuntura do país.

[12] Os dados obtidos se referem ao ano de 2020, posteriormente a essa data, o auxílio emergencial sofreu diversas alterações, contudo, ainda não se torna possível analisar as informações referentes ao ano 2021.

Em relação ao perfil etário da população beneficiada pelo auxílio emergencial, segundo o Ministério da Cidadania (2021, p. 36) os adultos com faixa etária entre 25 a 34 anos são maior parte dos beneficiários, e os idosos foram a faixa etária com menor presença de beneficiários, totalizando apenas sete por cento.

Além do perfil de sexo e etário, destaca-se a distribuição territorial do auxílio emergencial, os dados do Ministério da Cidadania (2021) revelam uma ampla cobertura do benefício em território nacional, sendo que 32% da população recebeu o auxílio no ano de 2020, contudo, os dados demonstram uma variação de porcentagem por Estados e regiões. A região do Nordeste com a maior porcentagem de beneficiados (38,01%) e a região Sul com a menor cobertura (25,8%).

Porém no que se refere a divisão por população inscrita no Cadastro Único e não inscrita no Cadastro Único, os chamados "extra cad", no quesito divisão territorial, de acordo com o Ministério da Cidadania (2021, p. 60) há um destaque importante*: [..] a maior parte (56%) que recebeu o Auxílio Emergencial não estava inscrita no Cadastro Único e estava mais presente nas três regiões mais ricas (Sudeste, Sul e Centro-Oeste).*

Observa-se com isso, que nas regiões Sul e Sudeste, ocorreu um agravamento da vulnerabilidade de renda ocasionado pela pandemia, que alterou a realidade daqueles que anteriormente não estavam inscritos nos programas de transferência de renda.

Em relação a distribuição territorial do auxílio emergencial e os beneficiários do Programa Bolsa Família também existe uma diferença significativa por regiões brasileiras, haja vista que segundo o Ministério da Cidadania (2021, p. 48) no ano de 2020 nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a cobertura do auxílio para beneficiários do Programa Bolsa Família foi de aproximadamente 5% da população dos municípios, no entanto, nos municípios das regiões Norte e Nordeste, 16,4% da população foi beneficiária do auxílio emergencial.

Esses dados retratam uma realidade de um país de tamanho continental com grandes desigualdades sociais, sendo que, um auxílio, apesar de extrema importância para a manutenção da sobrevivência de parcela da classe trabalhadora em tempos de pandemia, por possuir características residuais, fragmentadas, quando estabelecido como principal estratégia de alívio da pobreza, não garante a segurança de renda nem tão pouco a proteção social.

5. Considerações finais

Conforme demonstrado, a pobreza e extrema pobreza continuam a ser uma grande marca da sociedade brasileira. Essa realidade no país, tem raça, cor, gênero e endereço. Contudo as pesquisas demonstram que, no Brasil, as mulheres e pessoas negras foram as mais afetadas na Pandemia. Marcas profundas de uma sociedade patrimonial, patriarcal e escravagista.

Diante de tal realidade, políticas que tenham por objetivo suporte financeiro a população economicamente desfavorecida tende a gerar um impacto positivo na melhoria da condição de vida desta população. Entretanto, em um país de capitalismo periférico como o brasileiro, a concessão do Auxílio Emergencial foi e será estrategico para "aliviar" a miséria, mas não suficiente para reverter o quadro de desigualdades sociais históricas no país.

Estudos indicam que os efeitos da pandemia não cessarão no curto prazo. Isso exigirá compromissos políticos entre os governantes, para além dos interesses populistas centrados nas eleições de 2022. A continuidade do Auxílio Emergencial ou qualquer outro programa de transferência de renda que permita a manutenção de uma política social focalizada, no momento, será necessária.

Referências

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Caderno de olho na cidadania –** Perfil dos beneficiários do auxílio emergencial pela COVID-19: Quem são e onde estão?. Brasília-DF, 2021. v.3.

Estimativas 2020. Disponível em: < https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 09 out. 2021.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais:* rendimentos. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9221- sintese-de-indicadores-sociais.html. Acesso em: 3 out. 2021.

Índice de feminidade da pobreza. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/indice-feminidade-da-pobreza>. Acesso em: 09 out. 2021.

SILVA, M. O; SOUSA, S.M.P.S; LIMA, V.F.S.A. *Auxílio Emergencial e Trabalho do Serviço Social no contexto da pandemia da Covid -19.* In: **Revista em Pauta** 2° Semestre de 2021 - n. 48, v. 19, p. 107 – 123, Rio de Janeiro.

USP. *Pandemia da Covid-19 cria novo grupo de vulneráveis:* homens e mulheres brancas atuantes em serviços não essenciais. São Paulo, 2020. Disponível em: http://centrodametropole.ffich.usp.br/pt-br/noticia/ pandemia-da-covid-19-cria-novo-grupo-de-vulneraveis-homens-emulheres-brancos-atuantes-em. Acesso em: 3 out. 2021.

PROGRAMA BOLSA FAMILIA, AUXÍLIO EMERGENCIAL E AUXÍLIO BRASIL: A POBREZA COMO FOCO

Caroline Bohm Germann[1]
Mara Rosange Acosta de Medeiros[2]

1. Introdução

Este trabalho se propõe discorrer acerca dos programas sociais nos quais está previsto o repasse de um auxílio monetário para atendimento às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e onde a minimização dessa pobreza se apresenta como elemento central no desenho desses programas.

A partir de 2003, temos o Programa Bolsa Família (PBF), considerado o maior programa de transferência de renda, criado através da Lei 10.836 de 2004 levando em conta o número de família atendidas, o que o torna o maior programa, em nível nacional como em nível mundial (MARINS, 2017). Desde fevereiro de 2020, quando o Brasil, seguindo o contexto internacional, viu chegar a pandemia, atingindo parcelas expressivas da população, levando a óbito mais de 605 mil pessoas (dados de outubro/21) e deixando milhões de desempregados, o governo foi pressionado a criar um auxílio emergencial que viesse atender os diversos segmentos atingidos pelo desemprego e pela pobreza. Durante esse período, em que o Estado, embora com idas e vindas, liberou recursos através do Auxílio Emergencial criado através da Lei 13982 de abril de 2020, o governo Bolsonaro se empenhou em acabar com o Programa Bolsa Família, destacando a necessidade de implantar um programa mais "eficiente" que gerasse a independência das famílias. Dessa forma ele propôs a criação do Programa Auxílio Brasil e a extinção do PBF. A seguir, faremos uma breve retrospectiva desses programas e de suas características.

2. Programas de transferência de renda para minimização da pobreza

Inicialmente é importante destacar que a ideia de um auxilio monetário, na história da humanidade, está presente há muitos séculos, como indispensável para que se mantenham níveis mínimos de sobrevivência e a capacidade de consumo da população.

[1] Assistente social. Mestranda no Programa de Política social e direitos humanos/UCPEL. E-mail: gehrmanncarol@gmail.com
[2] Assistente social. Doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social e do PPG em Política Social direitos humanos/UCPEL. E-mail: mara.medeiros@ucpel.educ.br.

Uma das primeiras referências ao auxílio financeiro está referenciada na obra Utopia de Thomas Moore escrita em 1516. Nela, o autor manifestava a necessidade de garantir programas assistenciais que permitissem à todos um recurso mínimo para sobrevivência digna, impedindo assim que as pessoas fossem privadas de suas necessidades básicas.

Programas de transferência condicional de renda (PTCR) vem sendo criados para garantir um valor monetário, para famílias pobres, com a exigência de que os pais ou responsáveis cumpram condicionalidades nas áreas da assistência social, da saúde, da educação e do trabalho. Essas condicionalidades ou contrapartidas são tarefas a serem cumpridas para permanência nos Programas. As condicionalidades se expressam, na frequência escolar – área da educação; vacinação e acompanhamento gestacional – área da saúde; cursos de capacitação para o trabalho – área da assistência social, dentre outras e se justificam como estratégias para amenização os efeitos da pobreza. Assim, os PTRS, são programas

> que visam o repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2005, NOB/SUAS).

Dentre os programas brasileiros de transferência de renda, temos o PBF, como referência em âmbito nacional, devido ao número expressivo de beneficiários/as. A seguir, faremos uma breve exposição sobre este Programa.

2.1 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado com o objetivo de unir os quatro programas de transferência de renda existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação). Fazendo uso do Cadastro Único, que existia desde 2001 e já vinha sendo aperfeiçoado para possibilitar a integração das informações das famílias atendidas pelos programas federais pré-existentes, foi possível ter uma dimensão do número de pessoas que precisavam acessar o benefício.

O Programa Bolsa Família unificou o público-alvo, os critérios de elegibilidade e a estrutura de gestão de diversos programas de transferência de renda, bem como se propôs a atender o universo da população em condição de pobreza, impondo condicionalidades tanto para o acesso quanto para a permanência. Outro diferencial do

programa foi a adoção de um modelo de gestão Inter setorial, envolvendo diferentes áreas que devem garantir o atendimento integral das famílias.

No Brasil, o governo utiliza, como medida de inclusão no Programa Bolsa Família, a renda mensal per capita, com faixas que determinam pobres e extremamente pobres. A inserção das famílias no PBF é feita mediante sua inscrição no Cadastro Único, de gestão municipal, onde são selecionados os/as beneficiários/as, de acordo com os critérios do governo federal para o recebimento do benefício. "Existem três tipos de benefícios: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente" (Brasil, 2004). O benefício concedido varia de acordo com a composição familiar e a situação socioeconômica do domicílio. O programa estabelece duas faixas de pobreza: extrema pobreza (inclui atualmente famílias com renda monetária per capita de até R$89,00) e pobreza (renda per capita na faixa de R$89,01 a R$178,00), o valor do benefício também dependerá do número de filhos e de sua respectiva faixa-etária. Dessa forma, famílias que possuem filhos de até 15 anos recebem R$ 41,00 – Benefício Variável (BV) –, com um teto máximo de três filhos nessa idade por domicílio; enquanto as mães de adolescentes entre 16 e 17 anos recebem R$ 48,00 – Benefício Variável Vinculado à Adolescente (BVJ) –, com um limite de até dois BVJ por família – (BRASIL, 2021) Esses valores são repassados pela União, para a Caixa Econômica Federal, e as famílias, em todo território brasileiro, acessam através do cartão magnético.

O foco do programa são as famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único, segundo uma regra de elegibilidade relacionada à renda familiar per capita. A utilização do CadÚnico serve como instrumento de formulação e planejamento de políticas para as famílias pobres e como ferramenta essencial para promover a oferta integrada de ações, bens e serviços a essa população. Embora a administração seja feita pelo MDS, várias outras instituições estão envolvidas, como a Caixa Econômica Federal e as prefeituras dos municípios, entre outras, o que explicita a descentralização e a intersetorialidade presentes no programa.

O Bolsa Família, sendo um programa de transferência de renda com condicionalidades, de acordo com o MDS, possui três dimensões: (1) alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; (2) ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio das condicionalidades, que reforça o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação (necessidade de articulação com acompanhamento familiar); e (3) programas complementares: esforço coordenado dos governos federal, estaduais e

municipais e da sociedade civil para implementação de programas/políticas sociais voltadas para o desenvolvimento das famílias beneficiárias.(BRASIL, 2004)

O Bolsa Família possui, ainda assim, alguns desafios: (1) articular os serviços do lado da oferta (educação, saúde) com o estímulo à demanda; (2) levar em conta as diferenças entre as famílias beneficiárias no que concerne à estrutura de riscos decorrentes do arranjo familiar existente e o momento do ciclo de vida familiar; (3) tratar dos problemas sobre superação das condições de pobreza no longo prazo, o que levanta a necessidade de separar a pobreza crônica da pobreza transitória.

2.2 Auxílio emergencial

A pandemia chegou no Brasil em fevereiro de 2020 e em pouco tempo gerou uma das maiores crises sanitárias econômicas e sociais já vistas na história. Enquanto outros países trataram de pensar ações imediatas e efetivas de enfrentamento, o governo negacionista além de nada propor, procurou de forma insana, atacar tanto os órgãos internacionais, como, também, as instituições brasileiras, que propunham ações de isolamento/*lockdown*, compra de vacina e auxilio monetário para que as famílias pudessem ficar em casa, visando reduzir a contaminação. De acordo com Mani Tebet Martins, et all

> No Brasil, após pressão e mobilização social, o governo brasileiro sanciona, em 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei 13.982, que estabelece medidas de proteção social durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O decreto regulamenta o Auxílio Emergencial no valor de R$ 600,00, inicialmente destinado aos cidadãos com mais de 18 anos, aos beneficiários do Programa Bolsa Família, às famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais, aos trabalhadores informais, aos microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes individuais da Previdência Social (MARINS, 2021, p. 671)

A Lei previa a proposição de uma renda emergencial no valor de R$ 600,00 para diversos segmentos - especificados em lei e - de 1.200,00 para mães chefes de família, durante de três meses, passível de ser prorrogado por mais três meses, dependendo da situação da pandemia.

Posteriormente, em setembro naquele mesmo ano, o governo estende o auxílio emergencial residual até dezembro, agora com valor reduzido em 50%. Quem recebia R$ 600, 00 passou a receber R$ 300,00 e as mães solo tiveram o valor estipulado em R$ 600,00.

A pressão exercida pela sociedade obrigou o governo a manter o Auxílio Emergencial, mas usando de um discurso que apontava o retorno das atividades normais como a única alternativa de salvar a economia, o governo reduziu os valores para R$ 150,00 direcionado às pessoas sozinhas; R$ 250,00 para famílias com mais de uma pessoa e que não são chefiadas por mulheres e de R$ 375,00, para mulheres chefes de família (MEDEIROS e SILVA, 2021).

Cabe destacar que a população teve muita dificuldade para acessar o Auxilio Emergencial, pois haviam muitas informações desencontradas, além de que havia a necessidade de acesso digital, como o uso de telefones celulares potentes, internet e e-mails, bem como, a "falta de articulação com estados e municípios, numa perspectiva de pacto federativo e de descentralização das políticas públicas". (CARVALHO, 2020, p.2-5)

Ainda conforme Paola Carvalho, a ausência de uma articulação do governo federal com os estados e municípios, dificultou a identificação das famílias a serem contempladas pelo auxilio emergencial, embora estas já estivessem referenciadas nos Centros de referência de assistência social (CRAS) e nas Unidades Básicas de Saúde (UBS). Nessa mesma linha de raciocínio, Marins et al destacam:

> O maior desafio, a partir de então, seria fazer com que a renda básica emergencial chegasse, com a maior brevidade possível, aos trabalhadores informais, desempregados e famílias pobres, assegurando a preservação da vida e evitando aglomeração de pessoas em busca de novos cadastros. (MARINS et.all, 2021, p.682)

A demora no acesso e a incerteza de quanto tempo teriam garantido o benefício gerou grandes aglomerações nas agências da Caixa, o que pode ter contribuído para o elevado número de pessoas diagnosticadas com o COVID-19 e, atingindo sobremaneira, a população mais pobre, que já sofre com empregos precarizados ou sem empregos.

Dando sequência ao projeto de extinguir programas sociais que tenham como foco a população mais pobre e, com um discurso pautado na não dependência, Bolsonaro criou o Auxílio Brasil, sobre o qual, faremos uma abordagem a seguir.

2.3 Auxílio Brasil

O Auxílio Brasil foi criado através da medida provisória n.1061, de 09 de agosto de 2021, com o objetivo de, segundo o presidente Bolsonaro, ser uma versão ampliada do

Programa Bolsa Família, com valores atualizados em torno de 20% do é pago hoje pelo PBF. Esquece o presidente de falar que desde que assumiu a chefia da nação, não autorizou nenhum aumento para o PBF.

Além do reajuste prometido de 20% o novo Auxílio Brasil também deve ter um valor adicional temporário, somando o valor de R$ 400,00 para cada família incluída no programa (Folha de São Paulo, 2021)

Já a partir de 2023, o valor deve sofrer redução, excluindo o valor adicional pago e restringindo o valor a ser pago a cada família.

Um dos aspectos destacar, embora de forma breve, é o fato de que na medida provisória 1061, CAPÍTULO I- Artigo 3º, inciso 1, aparecem como integrantes do Auxílio Brasil, tanto o *Auxílio Esporte Escolar* como a *Bolsa de Iniciação Cientifica Júnior* destinados à estudantes, tanto crianças como adolescentes.

Na defesa dessa proposta, Bolsonaro destaca que é preciso premiar os melhores alunos. A partir dessa colocação, o presidente parece desconsiderar todas as dificuldades enfrentadas pelos estudantes, neste período pandêmico, no qual toda sua rotina estudantil foi alterada, inclusive com uma evasão escolar bastante elevada, pela ausência de condições de acesso às aulas remotas. Premiar os melhores alunos, os que se destacarem nos esportes e no aprendizado, se é a proposta governamental. Dessa forma é possível perceber o viés meritocrático retomando com força e, num momento em que o retorno às aulas não ocorreu plenamente, por conta da pandemia.

Vários impasses estão sendo enfrentados pelo governo para dar materialidade a este novo programa, o que mostra sua incompetência como gestor de um país em crise pandêmica. O lançamento do Programa Brasil já foi adiado pelo menos, duas vezes, gerando tumulto na base do governo e, afastando, inclusive integrantes da base governamental, já que discordam do aumento dos gastos que será necessário para dar materialidade ao Programa.

3. Considerações finais

Fazer referência a estes programas sociais que se destinam a repassar recursos monetários para famílias em situação de pobreza nos permite refletir acerca da pobreza existente no Brasil que se contrapõe à enorme riqueza concentrada nas mãos de poucos. Duas expressões contraditórias que coexistem como elementos interligados, já que a pobreza é proporcional à concentração de renda e da terra existente no Estado brasileiro.

O Brasil é um dos países aonde a concentração de renda é uma das maiores do mundo, fazendo que a desigualdade social seja cada dia mais acirrada e, em tempos de pandemia, essa desigualdade cresce e se torna visível á medida em que a classe mais abastada continua enriquecendo e, num movimento contrário, a classe trabalhadora empobrece, perde direitos, se transformando em dados estatísticos que sinalizam para a necessidade de uma intervenção do Estado, que seja capaz de garantir a sobrevivência desse segmento, mas sem mexer na concentração de renda.

A focalização nos programas de transferência de renda tem sido uma estratégia de estigmatizar a população excluída da riqueza socialmente produzida, fazendo que os pobres passem a ser alvo de políticas focalizadas mantendo sua condição de "pobre" e fortalecendo sua dependência e exclusão.

Cabe ainda destacar que que não há justificativas coerentes para a substituição do PBF, tendo em vista que, apesar das suas fragilidades, o programa conseguiu reduzir a pobreza em torno de 15 % e a extrema pobreza em torno de 25%, conforme apontam dados apresentados por instituições de pesquisa, tais como o IPEA.

Nestes 18 anos do PBF, houveram muitas críticas e estas são necessárias, desde que cientificamente elaboradas, porém partindo de um governo que demonstra claramente sua repulsa pelos pobres, sua aversão pelos direitos sociais, há a necessidade de lutar para que se garanta a continuidade do PBF.

Referências

BRASIL. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 03/jun/2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 01/mai/2021.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm .Acesso em 04/jun/2021.

BRASIL. Decreto 10.488 de 16 de setembro de 2020. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual.

Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.488-de-16-de-setembro-de-2020-277742753 .Acesso em: 03/jun/2021.

BRASIL. DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Medida provisória n.1061. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil, e dá outras providências. Agosto de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007 > . Acesso em 30/agos/2021

CARVALHO, Paola. Problemas centrais na implementação do auxílio emergencial. Texto para discussão n.4, 2020. Disponível em: < <file:///C:/Users/Mara/Downloads/2020%20-%20004%20%20Problemas%20centrais%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%20(2).pdf> . Acesso em 16/set/2021

MARINS, Mani Tebet; **Bolsa Família: questões de gênero e moralidades**. Rio de Janeiro: UFRJ; Faperj, 2017.

MARINS, Mani Tebet; RODRIGUES, Mariana Nogueira; SILVA, Jéssica Maldonado Lago da; SILVA, Karen Cristina Martins da. CARVALHO, Paola Loureiro. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**.v.36, n.2, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/xJ7mwmL7hGx9dPDtthGYM3m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28/set/2021

MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de; SILVA,Vini Rabassa da. Ferramentas de enfrentamento ao COVID-19: auxílio emergencial ou renda básica? **Sociedade em Debate.** Pelotas, v.27, n. 1, 2021**.** Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/2942/1756> Acesso 27/set/2021

MESA TEMÁTICA - DIREITOS HUMANOS, SEGURANÇA E ACESSO A JUSTIÇA

ASSISTÊNCIA GESTACIONAL EM MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Mirella Andrade Pontes[1]
Yasmin Neves Soares[2]
Mariana Guerra Pagio[3]
Italla Maria Pinheiro Bezerra[4]

1. Introdução

O período gestacional significa além de um momento de alterações fisiológicas como de psicológicas, sendo um momento em que a mulher requer mais atenção. Contudo, quando este período se cruza com a vida no cárcere, fica evidente a vulnerabilidade da mulher, sendo necessário um cuidado especializado e singular. A partir dessa realidade, em adicional considerando o aumento de mulheres encarceradas os gestores de saúde incluíram as gestantes encarceradas nas políticas nacionais de saúde (MIRANDA, et al.,2019).

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º preconiza que os direitos devem ser mantidos sem distinção de raça, sexo ou classe social, mantendo o direito à vida, à saúde, à liberdade de crenças e expressão, trabalho, segurança, liberdade e justiça. Contudo, para as mulheres principalmente ainda há discriminação (JARDIM,2020).

Assim, como os princípios constitucionais regem o direito a dignidade da pessoa humana, a Lei de Execução Penal (LEP), encontra obrigatoriedade com o Estado em prestar assistência à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, para pessoas privadas de liberdade.

Não obstante, a atual situação prisional brasileira, é marcada não apenas pela privação da liberdade, mas tambem por situações que ferem a dignidade humana física e moral (JARDIM,2020).

[1] Discente da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – ES (EMESCAM). Email: Mirella.Pontes@edu.emescam.br

[2] Discente de Enfermagem. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – ES (EMESCAM). Email: yasmin.soares@edu.emescam.br

[3] Acadêmica de Enfermagem. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória- ES (EMESCAM). Email: Mariana.pagio@gmail.com

[4] Docente de Enfermagem. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). Email: italalla.bezerra@emescam.br

Compreender e avaliar a situação das mulheres encarceradas é algo desafiador. Com isso, a fim de reconhecer e assegurar a dignidade humana dessas mulheres em cárcere foram desenvolvidas políticas públicas, para garantir, direitos como, acesso aos serviços básicos de promoção a saúde das mulheres (SOLDATELLI; WEDING,2018).

Com isso os instrumentos legislativos criados em prol os direitos humanos das mulheres encarceradas são: a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) e a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE) (DELZIOVO et al.,2014).

A PNAISM, surgiu em 2004, a fim de ampliar a percepção do ser mulher e de sua singularidade, porém visando atender todas as mulheres. E em 2014, de forma paralela a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP), surge a PNAMPE, que busca atender especificamente as mulheres. Ambas políticas se baseiam nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (DELZIOVO et al., 2014).

O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, inicialmente foi o primeiro esforço, que apresentava a necessidade na saúde da mulher a realização de pré-natal, rastreamento ginecológico e de mama (BRASIL/MS,2004, p.30). Todavia, apenas na Lei nº 11.9942/2009, incluiu o termo maternidade, alterando a Lei de Execução Penal de 1984, assegurando condições mínimas de assistência, qualificada e diferenciada, materno-infantil.

Contudo, na escassez de estudos que visem a temática de maternidade no cárcere, pode se identificar fatores que demonstram a inviabilidade das políticas públicas destinada a esta população. A violação dos direitos a gravidez e à maternidade no sistema prisional é algo que merece atenção, uma vez que a precariedade das penitenciarias, vulnerabilizam ainda mais essas mulheres (GONÇALVES,2020).

A gravidez deveria ser uma experiência única, vivenciada pela mulher, criando a relação afetiva entre o binômio mão-filho, que se inicia desde o momento na barriga, se tornando solida quando a criança está sob o colo da mãe. No entanto, a gestação em cárcere viola os direitos dispostos em cunho legislativo, sendo tratada de forma desumana e hostil (CUNHA,2018).

A população privada de liberdade, assim como qualquer indivíduo possui os seus direitos previstos em constituição. As gestantes em cárcere privado, se tornam prioridade na atenção à saúde, uma vez que precisam de cuidados especializados. Com isso, justifica-se o presente estudo, segundo a necessidade de visibilidade dessa população,

podendo assim para/com os gestores de saúde melhorar e criar estratégias que facilitem a assistência à saúde de forma singular para as mulheres encarceradas.

Com isso o presente estudo, tem como objetivo descrever sobre a assistência à saúde para as gestantes encarceradas. Assim como, identificar as políticas públicas existentes de atenção a saúde dessas mulheres e tambem descrever os desafios encontrados na prestação de assistência as gestantes privadas de liberdade.

Trata-se de um estudo de revisão bibliográfica, a fim de compreender sobre a assistência gestacional em mulheres encarceradas. O estudo foi realizado a partir da busca de artigos nas principais bases de dados Biblioteca Virtual de Saúde (BVS), LILACS e PubMed, utilizando os seguintes descritores: Gestação/ Pregnancy AND Prisão/Prison AND Assistência à Saúde/ Health Assistance. Como critérios de inclusão foram artigos disponíveis completos, em português e inglês e que se encaixem na temática apresentada. Sendo excluídos teses, monografias e dissertações

2. Desenvolvimento

2.1 Resultado

Após o levantamento dos artigos, foram selecionados 08 artigos, sendo dois da PubMed, dois da LILACS e quatro da Biblioteca Virtual de Saúde (FIGURA 1), artigos os quais se encaixam na temática estudada.

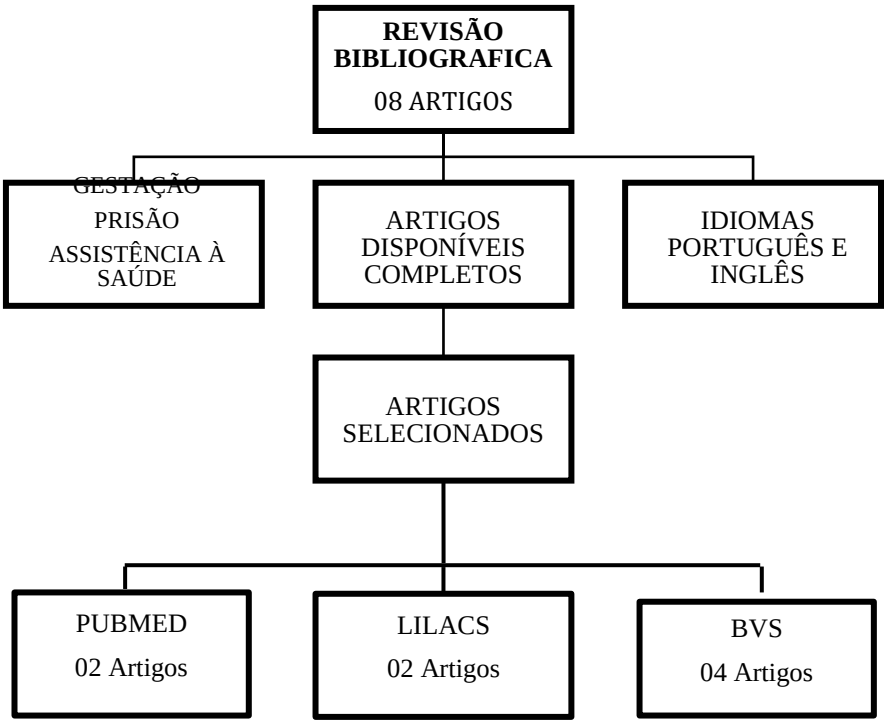


Figura 1: Resultado da busca/seleção dos artigos nas bases de dados.
Fonte: Autores,2021

2.2 Discussão

Estudos voltados para as mulheres gestantes privadas de liberdade, partem do princípio que o ambiente prisional tem efeitos negativos na qualidade de vida dessas mulheres, não apenas das gestantes como de todas as internas, uma vez que elas se encontram em um ambiente insalubre. A saúde da mulher gestante está diretamente ligada ao seu bem-estar durante o cumprimento da pena (CHAVES; ARAÚJO,2020).

Essas mulheres durante o período gestacional passam por alterações biopsicossociais, que se acentuam negativamente devido a situação vivida em cárcere. Mediante está afirmativa, Chaves e Araújo (2020), levantam o argumento de que a recorrente violação dos direitos a pessoas privadas de liberdade, tem influência direta com as mudanças impostas pela gestação, sendo colocado em pauta a necessidade de toda gestação vivida em cárcere deve ser considerada como gravidez de risco.

Assim como já apresentado, o sistema prisional brasileiro é marcado por condições precárias, que propicia o agravo à saúde de toda população encarcerada. Em um estudo desenvolvido no Complexo Penal Feminino Dr. João Chaves (CPFDJC), em Natal, Rio Grande do Norte, demonstrou que em consonância com outros centros

prisionais, existem problemas de ordens estruturais, consequentemente causando superlotação. Ademais, o estudo supracitado das autoras Galvão e Davim (2013), traz depoimentos das internas, demonstrando um déficit na assistência à saúde a mulheres, sendo preocupante para as mulheres, suas famílias e para a saúde pública.

Assim, a situação vivida por essas mulheres, podem acarretar riscos à saúde materno fetal, além de impactar o psicológico da mãe. A falha na assistência à saúde, assim como apresentado nos estudos a partir dos depoimentos das internas, pode-se observar que essas mulheres são informadas e entendem a necessidade de se ter acompanhamento pré-natal (GALVÃO; DAVIM,2013).

No estudo realizado por Fochi e Lopes (2014), em que foi organizado atendimentos com as presas gestantes ou não, durante o processo desafios foram encontrados, fazendo com que todo o processo tivesse que passar por uma reorganização. Uma vez que o planejamento do centro prisional não pode ser alterado, demonstrando assim, as prioridades tomadas pelo centro. Para esses pesquisadores, estratégias realizadas para implementar foram a partir da busca ativa dessas mulheres, fazendo com que elas recebam os devidos cuidados.

Ainda sobre os autores, eles identificaram que ao assistir as detentas na Unidade Básica de Saúde (UBS) facilitou a compreensão sobre os cuidados singulares, os quais ultrapassam o teórico-prático, visto e estudado durante o período de formação (FOCHI; LOPES,2014).

Knight e Plugge, em 2005 elaborou um estudo de revisão integrativa que aponta os fatores de risco em mulheres grávidas encarceradas, após o levantamento dos dados eles identificaram que em mais de 30% dessas mulheres, o pré-natal foi realizado de forma inadequada, os quais podem estar relacionados ao acesso à assistência à saúde no período de cumprimento da pena, sendo negligenciado para essa população.

Além disso, o estudo apresenta também que 66% das gestantes encarceradas são tabagistas, 20% etilista e 50% fazem uso ilegal de drogas, mostrando a necessidade de uma assistência especializada para essas mulheres, juntamente com programas e ações apropriadas, durante a gestação como a longo prazo. Afirmam também, assim como nos outros estudos, que gestantes encarceradas são populações de alto risco e que deveriam ser tratadas como prioridade. (KNIGHT; PLUGGE,2005).

Para Gray et al (2016), em uma pesquisa realizada com adolescentes (13 a 17 anos) em Atlanta, Georgia, apresentou uma alta prevalência gestacional entre essa população, demonstrando o abuso sexual como principal causa da gestação na

adolescência. Apontando tambem uma negligencia por parte das autoridades, quanto a assistência a saúde física e psicológica dessas meninas.

No período de gestação as mulheres se tornam mais vulneráveis biopsicossocialmente, sendo intensificado quando estão em cárcere. Algumas dessas internas, apresentam riscos maiores uma vez que são usuárias de drogas ilícitas, que quando se deparam em uma gestação os vícios ainda são alimentados, trazendo risco para ambos, mãe-bebê (PEELER, et al,2019).

Contudo, pode-se observar, neste estudo, que a assistência a essas mulheres, no período gestacional, quando ocorrem, se desenvolvem a partir de iniciativas tomadas por pesquisadores em UBS, e em um estágio avançado da gestação, demonstrando fragilidades na disposição do que previsto nos planos nacionais de saúde a pessoa privada de liberdade. A literatura aponta, que o maior desafio, para o atendimento é disponibilidade de escolta policial e recursos adequado para deslocamento e segurança dessas mulheres (GALVÃO; DAVIM,2013).

A realidade de um sistema prisional falho vai além do Brasil, um estudo desenvolvido nos Estados Unidos afirma que a atenção à saúde é insuficiente para atender as necessidades psicológicas e médicas das mulheres privadas de liberdade (MIGNON,2016). Demonstrando assim, uma precariedade em atenção à saúde para populações vulneráveis, não apenas no Brasil como no mundo.

3. Considerações finais

Tendo em vista os resultados encontrados, a partir da análise dos artigos pode se identificar alguns pontos. Com o objetivo de identificar as estratégias de atenção à saúde para gestantes encarceradas, pode-se compreender que as ações voltadas para essa população são escassas, tornando a vida da gestante em cárcere mais delicada.

Fica evidente que o aumento significativo de mulheres encarceradas e a deficiência de pesquisa acerca do assunto, inviabiliza melhorias nesse âmbito, uma vez que, os presídios femininos não apresentam porte para abrigar mãe e bebê.

A ausência de ambientes adequados para essas mulheres, demonstram o quanto os direitos delas são violados. Ademais, com a existência de legislações vigentes, como a Lei de Execução Penal, Tratados e entre outras políticas, fica evidente a urgência de medidas a serem tomadas com foco nas políticas públicas.

Além disso, pode se observar que as políticas desenvolvidas e os serviços desempenhados, são de caráter patriarcal, uma vez que são majoritariamente voltadas a indivíduos do sexo masculino, caracterizando-se assim uma necessidade de luta para que os direitos a dignidade humana e direitos a suade sejam, devidamente adequados para mulheres que estão inseridos nesse sistema.

4. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. BRASIL.

BRASIL. Ministério da Saúde. Inclusão das Mulheres em Privação de Liberdade na Rede Cegonha. Brasilia, DF. 2014. Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/inclusao_mulheres_privacao_liberdade_rede_cegonha.pdf

CUNHA, Yasmim Bezerra Da. A violação dos direitos humanos das mulheres grávidas no cárcere. Justificando, Mentes inquietas pensam Direito, 27 de Agosto de 2018. Disponível em: http://www.justificando.com/2018/08/27/a-violacao-dos-direitoshumanos-das-mulheres-gravidas-no-carcere/

CHAVES, Luana Hordones; ARAÚJO, Isabela Cristina Alves. Gestação e maternidade em cárcere: cuidados de saúde a partir do olhar das mulheres em uma unidade materno-infantil.Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 30(1), e300112, 2020. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/physis/2020.v30n1/e300112/pt

DELZIOVO, Carmem Regina; OLIVEIRA, Caroline Schweitzer de; JESUS, Luciana Oliveira de; COELHO, Elza Berger Salema. Atenção à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 2014 Disponível em: https://ares.unasus.gov.br/acervo/handle/ARES/7424

FOCHI, Maria do Carmo Silva; SILVA, Agnês Raquel Camisão; LOPES, Maria Helena Baena de Moraes. Pré-natal em unidade básica de saúde a gestantes em situação prisional. Rev Rene. 2014 mar-abr; 15(2):371-7. Disponivel em: http://periodicos.ufc.br/rene/article/view/3175/2438

GALVAO, Mayana Camila Barbosa; DAVIM, Rejane Marie Barbosa. Ausência de assistência à gestante em situação de cárcere penitenciário. **Cogitare enferm Curitiba**, v. 18, n. 3, p. 452 459,set.2013..Disponívelem:http://www.revenf.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-85362013000300005&lng=pt&nrm=iso.

GONÇALVES, Jaqueline Sampaio. Mães no cárcere: A violação do direito à gravidez e à maternidade no sistema prisional. Revista Jus Navigandi. 2020. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/83697/maes-no-carcere-a-violacao-do-direito-a-gravidez-e-a-maternidade-no-sistema-prisional

GRAY SC, HOLMES K, BRADFORD DR. Factors Associated with Pregnancy among Incarcerated African American Adolescent Girls. J Urban Health. 2016 Aug;93(4):709-18. doi: 10.1007/s11524-016-0061-x. PMID: 27271026; PMCID: PMC4987589.

JARDIM, Gabriela Gadeia Brito. Sistema Prisional Feminino e Políticas Públicas: Um debate oportuno. Rev. Caderno Virtual. 2020. v. 1, n. 46 (20). Disponivel em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4161

KNIGHT, Marian; PLUGGE, Emma. Risk factors for adverse perinatal outcomes in imprisoned pregnant women: a systematic review. BMC Public Health 2005, 5:111. Disponivel em: http://www.biomedcentral.com/1471-2458/5/111

MIRANDA, Avanilde Paes; BRITO, Niedja dos Santos; FREITAS, Milena Roberta Matias da Silva. A saúde da mulher na colônia penal feminina de Abreu e Lima. **Ver. Nursing,**2019;22(259); 3375-3379.

MIGNON, Sylvia. Health issues of incarcerated women in the United States. Ciência & Saúde Coletiva, 21(7):2051-2059, 2016. Disponivel em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/2016.v21n7/2051-2060/en

PEELER M, FISCELLA K, TERPLAN M, SUFRIN C. Best Practices for Pregnant Incarcerated Women With Opioid Use Disorder. J Correct Health Care. 2019 Jan;25(1):4-14. doi: 10.1177/1078345818819855. Epub 2019 Jan 7. PMID: 30616487; PMCID: PMC6543816.

_____. Lei Federal nº11.942, de 28 de maio de 2009. Lei de Execução Penal (LEP). Disponivel em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007 2010/2009/lei/l11942.htm

POLICIAIS MILITARES: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS PRAÇAS SOB À ÉGIDE DA LEI N. 5940

Telma Regina Stroparo[1]
Reginaldo Possobam[2]

1. Introdução

Pesquisas relacionadas a remuneração e especificidades da carreira militar são escassas dadas as condições próprias e peculiaridades que regem a atividade. Destaca-se, dentro do serviço policial militar, diferentes tipos de jornada de trabalho desgastantes e estressantes. (NASCIMENTO JÚNIOR et al, 2017; LOPES, 2016; KOSLOSKI, 2009)

Nascimento Júnior et al (2017) destacam que é trabalhando que o policial passa a maior parte de sua vida, enfrentando diferentes demandas no desempenho de suas funções. O policial militar (PM) é um servidor público de carreira vinculado, no Estado do Paraná, à Policia Militar do Estado do Paraná (PMPR). (KOSLOSKI, 2009). Desta forma, possui plano de carreira e remuneração definidos em Lei. Especificamente quanto ao Estado do Paraná, a categoria é regida pela Lei Estadual n. 5.940 de 08 de maio de 1969, que estabelece os princípios, requisitos e processamento, para promoções de Praças de Pré da Polícia Militar do Estado. (LOPES, 2016).

Ressalte-se que a hierarquia da PMPR é composta por duas carreiras: a de Oficiais Militares e a de Praças Militares. (TAKAHASHI et al, 2015).

Partindo da premissa de que é fundamental entender como os integrantes da carreira percebem aspectos relacionados às promoções da carreira, a presente pesquisa teve por finalidade apresentar a percepção dos Policiais Militares da Oitava Companhia Independente de Polícia Militar de Irati, frente à Lei 5.940 - Lei de Promoção de Praças da Policia Militar do Paraná e suas alterações.

Faz parte do escopo da pesquisa observar a legislação e estudar as mudanças recentes da lei de Promoção de Praças da PMPR, bem como demonstrar se as alterações propostas pela lei de promoção de praças da PMPR estão realmente sendo implantadas. E, a partir disso, identificar o nível de contentamento dos Policiais Militares da Oitava Companhia Independente com relação às alterações da Lei Estadual nº 5.940 de 1969. A

[1] Mestre em Desenvolvimento Regional, UNICENTRO, telma@unicentro.br

[2] Contador, Policial Militar, UNICESUMAR, rpossobam@gmail.com

relevância de tal estudo se dá por ser um tema de recente alteração na legislação que modifica a forma da promoção das praças da PMPR.

Verifica-se que anteriormente tais promoções se davam por ato de bravura, concurso interno e por antiguidade ou merecimento. Atualmente, com a alteração da lei 5.940, por ato de bravura, antiguidade ou merecimento, extinguindo assim a forma de promoção através de concurso interno.

Toma-se a Oitava Companhia Independente de Polícia Militar como parâmetro de pesquisa, visto que o autor (aluno) deste trabalho desempenha sua profissão nessa circunscrição, sendo de relevante importância identificar a percepção dos PMs locais sobre tal problemática para posteriores tomadas de decisão por parte dos gestores.

Partindo de reflexões teóricas, o estudo caracteriza-se metodologicamente como exploratório-descritivo, com abordagem qualitativa e espera-se que este estudo propicie reflexões a respeito das percepções dos policiais militares a respeito da carreira.

2. **Referencial teórico**

O referencial teórico da presente pesquisa foi estruturado em três tópicos, a saber: Progressões nas carreiras de oficiais e praças; Lei 5.940 – 08 de maio de 1.969, Lei de Promoção de Praças; Lei 19.583 de 05-07-2018 que alterou a 5.940.

2.1 Progressões nas carreiras de oficiais e praças.

O ingresso na PMPR se dá através de concurso público. Os candidatos podem concorrer a duas carreiras diferentes: a de oficial e a de praça.

Na carreira de oficial na PMPR, depois de aprovado em todas as fases do concurso, o militar inicia o curso de formação de oficiais que tem por duração 3 anos. Após concluído esse curso começa sua carreira como aspirante a oficial. No decorrer do tempo, com os requisitos preenchidos para estar no quadro de acesso, tem-se a possibilidade de progressão, podendo chegar a Coronel (Lei nº 5.944, 1969).

Para as Praças da PMPR a metodologia para ingressar na carreira é parecida com a de Oficiais. Após ser aprovado em todos os testes e exames o militar estadual inicia o curso de formação de Soldados que tem duração inferir ao de Oficiais, 1 ano aproximadamente. Com a aprovação no referido curso passa então a ser denominado Soldado de 1º classe (Lei nº 5.944, 1969).

Contudo, diferente dos oficiais, os soldados para se graduar e progredir em suas carreiras, anteriormente a lei de Promoção de Praças, necessitavam realizar um concurso interno entre as Praças dentro da corporação para se graduar a cabo da PMPR. Para progredir a 3° Sargento da PMPR era obrigatório que prestasse outro concurso interno agora entre os Cabos para se tornar 3º Sargento e a partir deste momento entram no quadro de sargentos e com o passar do tempo se tornam 2º e 1º sargentos podendo chegar apenas e tão somente até graduação de Subtenente, tudo isso observados os requisitos de tempo na graduação.

Vale ressaltar que a progressão dentro da Polícia Militar do Paraná é desigual, pois a discrepância nas diferenças entre carreiras dentro da mesma corporação PMPR vem ferindo a de forma grave a Carta Magna de 1988 que visa o princípio de igualdade.

Em uma matéria publicada pela "Gazeta do Povo do Paraná", com relação a progressão de carreira da Praça, mostrou que sem as alterações propostas 87% dos PMs não seriam promovidos, que em 30 anos, apenas 1,8 mil dos soldados teriam uma promoção, esse cenário acaba desestimulando os policiais.

E que nove em cada dez soldados do Paraná chegariam a aposentadoria sem ter sido promovidos uma única vez sequer ao longo da carreira.

Percebe-se ainda que o cenário do ponto de vista do policial militar não é motivador. Sem expectativa de promoção, com subsídio sem reposição da inflação a anos, o militar se vê obrigado a realizar bicos no horário de folga como uma forma de renda extra.

Nesse sentido a Associação de Praças do Estado do Paraná (APRAPR), reconhece que muitos praças acabam recorrendo aos "bicos" como forma complementar de salário. Tal prática é proibida pela corporação mais é cada vez mais recorrente entre os policiais.

Cabe destacar ainda que, conforme apresentado pela Lei 19.912, de 30 de agosto de 2.019, a diferença salarial entre a graduação de cabo para com a de soldado é de R$ 426,36 tomando por referência o início de carreira do militar e de R$ 639,55 no final desta. Já em um comparativo entre soldado e subtentente esse valor torna-se ainda mais expressivo, ambos no final de suas carreiras apresentam uma diferença salarial de R$ 4.476,86 (Lei 19.912, 2019).

Pararelo às dificuldades financeiras, a falta de promoção também afeta a questão psicológica do militar. Segundo o site PARANÁ RPC no final do ano de 2019, 23% dos afastamentos médicos de policiais militares foi decorrente de problemas psicológicos, problemas estes que estavam atrelados, entre outros fatores, a questão das escalas muito

apertadas. Observa-se então uma ligação entre a falta de promoções e a questão da reposição salarial sendo que afetam diretamente a saúde física e mental do militar e consequentemente a qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, em um cenário recente surgiram 2 assuntos que impactaram diretamente no interesse dos Praças da PMPR. De acordo com a AEN (Agência de notícias do Paraná) recentemente foi assinado pelo Chefe do Executivo Estadual um decreto que permite ao policial militar, durante a sua folga, cumprir até 4 escalas mensais extrajornada, sendo conferido o valor de R$ 180,00 para cada uma, sendo possível um aumento real de até R$ 720,00 na folha de pagamento com objetivo de valorizar os profissionais e aumentar o efetivo nas ruas.

E o que apresenta-se talvez como uma das mudanças mais significativas no dia a dia dos policias militares é a Lei 5.940 de maio de 1969, Lei da Promoção de Praças, que recentemente foi objeto de alterações.

2.2 Lei 5.940 – 08 de maio de 1969, Lei de Promoção de Praças, e suas alterações

A Lei 5.940, Lei de Promoção de Praças da Polícia Militar do Estado do Paraná, passou a vigorar a partir de 08 de maio de 1.969. Almejando-se a valorização profissional e o acesso às graduações superiores, ela busca regrar as Promoções dos Praças da Polícia Militar do Paraná. Nesse sentido o seu Artigo 2º apresenta que:

> **Art. 2º.** As promoções de Praças de Pré, nos Quadros da Polícia Militar do Estado do Paraná, são realizadas com o objetivo de atender:
> **I -** As necessidades de pessoal, com base no efetivo fixado em Lei.
> **II -** Ao aproveitamento dos valores profissionais para desempenho das diferentes funções.
> **III -** Ao adequado equilíbrio de acesso, de forma regular, gradual e sucessiva, às graduações da hierarquia Policial-militar (Paraná, 1969, Art. 2º).

Para que se possa avaliar, julgar e aplicar esses objetivos, foi designada uma comissão denominada Comissão de Promoções de Praças. Dentre as finalidades da sua constituição, estão as elencadas no artigo 3º:

> **Art. 4º.** Compete à Comissão de Promoções de Praças de Pré, com base na Lei:
> **I -** Incluir e excluir Praças de Pré do quadro de acesso.
> **II -** Propor ao Comandante Geral a adição por excesso, das Praças de Pré irregularmente promovidas.
> **III -** classificar os Subtenentes, Sargentos, Cabos e Soldados no Almanaque Militar de praças da Corporação;
> **IV -** Organizar os quadros de acesso.
> **V -** Propor a concessão de medalhas.

> **VI -** Propor a promoção de Praças de Pré, indicando o princípio.
> **VII -** Informar à Comissão de Promoções de Oficiais sobre os Subtenentes com direito a ingresso no oficialato.
> **VIII -** Mandar registrar na ficha de promoção dos Sargentos, pontos positivos e negativos (Paraná, 1969, Art. 4º).

Instituída a Comissão de Promoção de Praças, ela observará a abertura de vagas, que consecutivamente serão preenchidas. Essa vacância poderá se dar através de diferentes atos, sendo eles: A exclusão do estado efetivo, através de promoção do interessado, por intermédio de transferência ou reforma do militar e o por fim por consequência da compulsória, que se aplica ao militar que atinge 35 anos de serviço prestado ou atinge o limite de idade para permanência no serviço ativo na Corporação (Lei nº 5.940, 1969).

Para ser apto a concorrer as vagas oferecidas, o Praça deve estar incluso no quadro de acesso e cumprir alguns requisitos como menciona o Art. 25:

> Os quadros de acesso são relações de praças em condições de serem promovidos á graduação imediata pelos princípios de antiguidade ou merecimento. E os requisitos básicos para ingresso da praça em quadro de acesso é estar classificado na ordem de antiguidade relativa entre os cinquenta primeiros concorrentes, possuir o curso de aperfeiçoamento de Sargentos ou equivalente, realizado e estar classificado na boa conduta (Paraná, 1969, Art. 25º).

Com relação a promoção por antiguidade é concorrida á praça que possuir maior antiguidade relativa, que preencha as exigências da Lei. Já por merecimento cabe á praça que em quadro de acesso, obtiver maior número de pontos positivos. E por ato de Bravura se dá por meio de prática incomum de coragem ou audácia no cumprimento do dever ou além deste, ato este julgado por comissão competente (PARANÁ, 1969).

A legislação, buscado padronizar as datas em que as Praças da PMPR recebem ou irão receber anualmente as promoções, definiu como sendo 21 de abril, 10 de agosto e 19 de dezembro esse dia.

2.3 Lei 19.583 de 05 de julho de 2018 que alterou a Lei 5.940 de 08 de maio de 1969.

A Lei 19.583 de 05 de julho de 2018 altera dispositivos que especifica a Lei n° 5.940 de 08 de maio de 1969, Lei de Promoção de praças da Policia Militar do Paraná.

Antes é importante mencionar que no Decreto Lei 667 de 02 de Junho de 1969 em seu artigo 8º consta a respeito da hierarquia nas Polícias Militares. Nele é previsto que as

Praças da Polícia Militar são classificadas em Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo ou Soldado, sendo possível a essa última subdividir-se em até 3 classes.

Sabendo disso, dentre as alterações propostas pela Lei 19.583 nos seus artigos 24 e 25 consta que para ser promovido o militar deve estar, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, incluso no quadro de acesso. Para que isso se concretize o praça deve estar classificado na ordem de antiguidade relativa entre os cinquenta primeiros concorrentes, dos 3º Sargentos, 2º Sargentos e 1º Sargentos preenchidos os requisitos solicitados. As alterações Incluíram ainda as alíneas "d" e "e" ao inciso VIII do art. 25 da Lei nº 5.940, de 1969, com a seguinte redação: 3º Sargento, no mínimo cinco anos como Cabo; Cabo, no mínimo cinco anos como Soldado de 1ª Classe (Lei 19.583, 2018).

Cabe ressaltar que o tempo de interstício para Promoção às graduações de Cabo, 3º Sargento e 2º Sargento pode ser reduzido até pela metade a critério do Chefe do Poder Executivo. Diante disso, recentemente o texto que referencia o tempo de interstício mínimo para promoção foi alterado temporariamente, passando a ser de 2 anos de 3º Sargento para 2º Sargento e de 3 anos de Cabo para 3° Sargento, mudanças essas, de acordo com a AEN, vigentes apenas para as Promoções de 2021.

A redação dada pela Lei 19.583 que altera a Lei 5.940 em seus artigos 32, 33 e 34 destaca que o Praça não fica limitado a concorrer apenas a uma modalidade de promoção, estando incluso nos dois quadros de acesso: o de antiguidade e o de merecimento.

Concorrem pelo princípio da antiguidade em geral, os Praças que, preenchidos os requisitos formais, têm maior tempo de serviço. Já pelo critério de merecimento, é elaborada uma lista de Praças que cumprem as exigências de maior número de pontos em condições para ser promovido. Cabe salientar que somente poderá estar inclusa no quadro a Praça que for julgada apta em inspeção de saúde (Lei 19.583, 2018).

É oportuno destacar que nas promoções por merecimento o militar deverá ter por referência vários fatores, que somados devem ser utilizados como parâmetro para a promoção. O presente no Art. 36 estabelece um rol taxativo de itens a destacar inicialmente o tempo de serviço e as medalhas:

> **Art. 36.** São registrados na ficha de merecimento pontos positivos pelos seguintes motivos:
> **I -** tempo de serviço:
> **a)** tempo de serviço prestado à Corporação, ½ (meio) ponto por semestre completo;
> **b)** tempo de efetivo serviço na graduação, ½ (meio) ponto por semestre completo, deduzido o período em que foi declarada indevida a promoção;
> **II -** medalhas e condecorações estaduais:
> **a)** de Mérito, três pontos;

> **b)** de Sangue, quatro pontos;
> **c)** de Humanidade, quatro pontos;
> **d)** Cruz de Combate, quatro pontos;
> **e)** Coronel Sarmento, três pontos;
> **f)** Polícia Militar do Estado do Paraná, três pontos;
> **g)** outras medalhas instituídas na Corporação, não comemorativas, três pontos;
> **h)** Policial-Militar, um, dois e três pontos, respectivamente, para as medalhas de bronze, prata e ouro, computando-se os pontos somente pela de maior valor;
> **i)** Mérito Escolar, um, dois ou três pontos, respectivamente, para o terceiro, segundo ou primeiro colocado;
> **III -** medalhas e condecorações nacionais, quando conferidas por autoridade competente, em reconhecimento de ato altamente meritório, desde que não sejam comemorativas, três pontos; (Paraná, 2018, Art. 36º).

O militar estadual, com relação ao tempo de serviço, possui duas formas de pontuação. Na alínea a) toma-se por referência o tempo total em que o praça é policial militar (desde a sua posse), não apresentando deduções. Já no segundo caso, alínea b), desse período é descontado possíveis afastamentos ou licenças que têm por consequência a redução de tempo na contagem. Já sobre as medalhas, a Legislação apresenta-as como opções de contagem de pontos, destacando que podem ser tanto de nível estadual quando nacional.

Dentre as opções que também são contabilizadas nas promoções por merecimento apresentam-se a escolaridade e os cursos que o policial militar possui, observa-se que os cursos para serem contados devem atender aos interesses da Corporação.

> **Art. 36.** São registrados na ficha de merecimento pontos positivos pelos seguintes motivos:
> **IV -** cursos:
> **a)** de formação de praças realizados na Corporação, pontos positivos igual ao grau de término do curso para o acesso até 3º Sargento;
> **b)** de sargentos realizados na Corporação, pontos positivos igual ao grau de término do curso para o acesso até 2º Sargento;
> **c)** aperfeiçoamento de sargentos ou equivalente, pontos positivos igual ao grau de término de curso, para o acesso até subtenente;
> **V -** cursos de especialização, de interesse policial ou militar:
> **a)** de duração superior a seis meses, três pontos;
> **b)** de duração superior a três e inferior a seis meses, dois pontos;
> **c)** de duração superior a um e inferior a três meses, um ponto;
> **d)** de duração até um mês, ½ (meio) ponto;
> **VI -** cursos de nível secundário:
> a) primeiro ciclo, quatro pontos;
> b) segundo ciclo, oito pontos positivos;
> **VII -** curso de nível universitário, quatro pontos positivos por ano de duração do curso;
> **VIII -** publicação de obra ou trabalho realizado, quando julgado pela Comissão de Promoções de Praças de Pré de interesse para a Corporação, de ½ (meio) a cinco pontos por obra ou trabalho aceito; (Paraná, 2018, Art. 36º).

Apresenta-se ainda a possibilidade do policial contar pontos referentes a ferimentos em serviço e louvores. No primeiro quanto mais grave for o ferimento, maior

será a pontuação obtida. No segundo é alocada pontuação ao mérito do militar (Lei 19.583, 2018).

Importante mencionar que o Art. 43 da Lei 19.583 estabelece diferentes critérios no preenchimento das vagas para Cabos e sargentos.

> **Art. 43.** As vagas serão preenchidas, observando-se o seguinte critério e proporção:
> **I -** de Cabo, uma por antiguidade e outra por merecimento, sucessivamente;
> **II -** de Terceiro Sargento, 1/3 (um terço) por antiguidade e 2/3 (dois terços) por merecimento, sucessivamente;
> **III -** de Segundo Sargento, 1/3 (um terço) por antiguidade e 2/3 (dois terços) por merecimento, sucessivamente;
> **IV -** de Primeiro Sargento, 1/3 (um terço) por antiguidade e 2/3 (dois terços) por merecimento, sucessivamente (Paraná, 2018, Art. 43º).

Percebe-se que da vacância da vaga, atingida a graduação de sargento, tem-se a proporção maior de promoções utilizando-se o quesito merecimento.

3. Descrição e análise dos dados coletados na pesquisa

Para fins de coleta de dados, solicitou-se autorização para realização da pesquisa com o Comandante do 8º Companhia Independente da Polícia Militar da cidade de Irati. Após a concessão da autorização, encaminhou-se o instrumento da pesquisa, bem como Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A pesquisa foi realizada através de questionário aplicado à setenta e quatro (74) praças, utilizando-se do caráter da voluntariedade. A amostra foi, portanto, por conveniência e acessibilidade. O questionário foi enviado aos interessados por meio eletrônico, sem haver a necessidade da presença do elaborador, sendo respondidos conforme disponibilidade dos participantes.

Algumas perguntas não foram respondidas pelo total dos respondentes, seja por desconhecimento ou fuga do tema da pesquisa. Para obtenção dos resultados, a pesquisa foi estruturada em treze perguntas sendo objetivas em relação aos dados e identificação pessoal e profissional dos trabalhadores e aberta em relação ao trabalho.

Em relação a graduação das praças é possível perceber que 70,3% dos respondentes são soldados, 12,2% são cabos e 9,5% são 3° Sargento. Os dados sobre tempo de serviço dos trabalhadores entrevistados possui tempo de serviço na corporação entre 6 a 10 anos, ou seja, 47,3% outros 17,6% estão entre 1 a 5 anos, somados totalizam 64,9% da tropa. Nota-se que a ascensão na carreira é lenta pelos números apresentados, pois levando em consideração de que os 70,3% ainda são soldados e que estes estão na

carreira a mais de 5 anos na mesma graduação, mostrando uma grande contundência dos dados.

Quando perguntados se conheciam as mudanças da Lei 5.940 que altera a forma de promoção de Praças 89,2% dos respondentes afirmam que sim e apenas 10,8% disseram que não tinham conhecimento do conteúdo da lei. Em relação ao questionamento se teve alguma promoção na graduação que tenha sido por consequência a alteração da Lei 5.940, 75,3% disseram que não e apenas 21,9% disseram que sim e que receberam apenas 1 (uma) promoção ao longo dos anos, mostrando engessamento na carreira.

Questionados se a promoção foi por antiguidade, merecimento ou ato de bravura, 42,1% respondeu por merecimento, 36,8% por Antiguidade e 21,1% por ato de bravura. Com relação se os respondentes achavam justa a proporção de 2/3 das promoções serem por merecimento e 1/3 por antiguidade para sargentos, 65% dos entrevistados afirmam que acham justa e 36,5% acham injusta tal proporção.

Sob a questão se achavam razoável a proporção de promoção por antiguidade e uma por merecimento para cabos 75,7% dos respondentes afirmam que sim e 24,3% que não. Sobre iniciar curso/aperfeiçoamento tendo por motivação a alteração da Lei, 59,5% responderam que não iniciaram curso ou se aperfeiçoaram por causa da Lei e 40,5% responderam que sim, que foram motivados pela alteração e se aperfeiçoarem.

Em se tratando de benefícios ou malefícios para sua carreira militar 74,3% acham que a alteração traz benefícios e 25,7% que ela traz malefícios, dentre elas: os militares recém-ingressos ficarão anos esperando uma promoção, o que desmotiva a carreira combinados de falta de valorização profissional. Afirmam ainda que a promoção deveria ser por concurso interno em que poderiam alavancar a carreira com mais facilidade, e que a Lei veio a prejudicar os mais modernos e beneficiando apenas os mais antigos e que os mesmos não se esforçaram em passar em um concurso interno e permaneceram presos ao comodismo e ainda 56,8% acreditam que não permanecerão mais tempo no serviço ativo da polícia militar devido as alterações da Lei de Promoção de Praças e que 43,2% dizem que permanecerão mais tempo no serviço ativo, devido a alteração realizada.

Quando questionados se acham os requisitos razoavelmente bons ou não para entrar ao quadro de acesso 81,1% dizem que sim e apenas 18,9% não concordam e afirmam que deveria existir um ajuste com relação ao tempo de serviço e incluir o desempenho profissional com objetivo de incentivar e valorizar os profissionais dedicados e que deveriam manter certa porcentagem para vagas por antiguidade mais

abrir vagas na forma de concurso interno pois sem tal promoção por concurso acabou acumulando muitos soldados.

Pesquisa realizada por Takahashi et al (2015) que investigou a motivação no serviço público, em especial o caso da segurança pública, verificou-se que a dificuldade na retenção de servidores pode comprometer a qualidade de vida dos cidadãos e aumentar os índices de criminalidade no país. Verificou-se, outrossim, que a estabilidade no emprego é um dos principais motivadores para o ingresso na carreira, porém a questão salarial, dificuldades em conciliar trabalho e família, e o plano de carreira, não promovem a retenção desses talentos, levando-os a pedir a aposentadoria proporcional com 25 anos de serviço. Dessa forma, afirmam os autores, a criação de políticas de incentivo à permanência na carreira, revisão salarial, realização de pesquisa de clima organizacional e ações visando à melhoria das condições de trabalho dos policiais militares são prementes.

4. Considerações finais

Foi possível identificar no decorrer do presente trabalho e diante das peculiares ditames militares, observa-se que peculiar também acaba sendo a forma desproporcional que são tratados as praças policiais militares do Paraná e como foi demonstrado, caminha lado a lado com a história do próprio estado do Paraná.

E que as alterações da Lei 5.940, no geral agradaram os policiais mais antigos que, ganharam próximo ao final de suas carreiras a oportunidade de ascender a graduações superiores.

É possível constatar ainda que parte dos policias ficarão mais tempo no serviço ativo da Polícia Militar devido às alterações na legislação, sendo de certa forma a alteração na legislação responsável pelo postergamento na data dos pedidos de reserva remunerada.

Em contra partida, nesse momento inicial da implantação da Lei 19.583, notasse o descontentamento dos policias mais modernos, em especial os soldados, no que diz respeito a demora em serem promovidos pois o descrito na Lei de Promoção de Praças veio a beneficiar de forma desproporcional tanto por antiguidade quanto por merecimento os policias mais antigos, não havendo assim uma perspectiva de promoção a curto e médio prazo para soldados.

Esse descontentamento ganha ainda mais relevância quando verifica-se que aproximadamente 70% do efetivo da 8ª Companhia Independente é composto por soldados.

E que como já mencionado, apenas estão sendo promovidos os militares que estão a mais tempo no serviço ativo não deixando uma visão otimista quanto a promoção dos mais modernos que por sua vez em sua maioria gostariam que as promoções fossem realizadas por antiguidade, merecimento, ato de bravura e ainda parte das vagas destinadas a concurso interno, sendo a opção mais justa indicada pela maior parte dos respondentes.

5. Referências

Agência de Notícias do Paraná. **Governador autoriza promoção e diária extrajornada para policiais militares.** Disponível em https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=112249. Acesso em 28 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei n. 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-normaatualizada-pe.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRETAS, Marcos Luíz. **Ordem na Cidade:** O Exercício Cotidiano da Autoridade Policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das Almas:** O Imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República:** Momentos decisivos. São Paulo: UNESP, 1.999.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: A Formação do Patronato Político Brasileiro.** São Paulo: Globo. 16ª ed. 2004.

KOSLOSKI, Dirceu. **A quantidade de policiais-militares do Paraná com relação a população**: implicações quanto a criminalidade. 2009 https://hdl.handle.net/1884/65442

LOPES, C. D. S., RIBEIRO, E. A., & TORDORO, M. A. Direitos humanos e cultura policial na Polícia Militar do Estado do Paraná. **Sociologias**, *18*, 2016. https://doi.org/10.1590/15174522-018004122

NASCIMENTO JÚNIOR, J., PIZZO, G., OLIVEIRA, D., & VIEIRA, L. Análise do perfil do estilo de vida de policiais militares do estado do paraná. **Saúde (Santa Maria)**, *43*(3). 2018 doi: https://doi.org/10.5902/2236583429125

PARANÁ. **Decreto Lei n. 19.912/19, de 30 de agosto de 2019.** Administração. Tabela de vencimento básico e remuneração. Disponível em https://www.administracao.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/anexo_do_decreto_3846-2020.pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

PARANÁ. **Lei n. 5940 de 08 de maio de 1969.** Estabelece os princípios, requisitos e processamento para promoções de Praças de Pré da Polícia Militar do Estado do Paraná. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=10187&codItemAto=387922. Acesso em: 29 jun. 2021.

PARANÁ. **Lei n. 19583 de 05 de julho de 2018.** Altera os dispositivos que especifica da Lei nº 5940 de 8 de maio de 1969 - Lei da Promoção de Praças da Polícia Militar do Paraná, e adota outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-19583-2018-parana-altera-os-dispositivos-que-especifica-da-lei-no-5-940-de-8-de-maio-de-1969-lei-de-promocoes-de-pracas-da-policia-militar-do-parana-e-adota-outras-providencias. Acesso em 26 jun. 2021.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch et al. Motivação no Serviço Público e Permanência na Carreira Militar da Polícia Militar do Paraná/Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 29, p. 311-354, 2015. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75235382011

ROSA FILHO, João Alves. **Episódios da História da PMPR.** Edição da Associação da Vila Militar, (2000).

PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS E A PENA COMO FATOR DE LUCRO DIANTE DO CONTEXTO NEOLIBERAL

Vagner de Mattos Poerschke[1]

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A biologia moderna classifica a humanidade como "*Homo Sapiens sapiens*", o ser que sabe que sabe, atingindo o comportamento moderno há 50 mil anos atrás. Caracterizando-se como um ser de consciência dotado de inteligência, apto a debruçar-se sobre si mesmo enquanto detentor de seu próprio saber. A posse da consciência faz do homem um ser social ou um animal político, como diria Aristóteles. O despertar de uma inteligência, traz a tona a capacidade de reflexão subjetiva, consciência nos estados interiores do sujeito alcançando sua própria dimensão de interioridade, e ao mesmo tempo, intersubjetiva, que é a concentração da consciência nos objetos exteriores, materializando a noção de alteridade, isto é, o enfoque no outro enquanto sujeito. A noção de consciência intersubjetiva pode ter uma distorção multifacetada, isto é, consciência histórica, lógica, temporal e espacial.

A percepção de tempo e espaço é essencial para o desenvolvimento da personalidade do ser humano. Percepção temporal, pois é reflexo da capacidade cognitiva temporalizada nas regras sociais e moral vigente, é quando o indivíduo passa a compreender o pragmatismo entre "bem e o mal" adequado à época em que se vive. Por sua vez, a Percepção Espacial é concebida em um espaço interacional dentro de um ambiente coletivo, isto é, na comunidade, grupo ou categoria social em que se vive. É nessa perspectiva, em que se desenvolve, também, a identidade do grupo em que se vive em comunidade, consistindo em um aglomerado de signos, referências e influências que definem o entendimento relacional em que o ser identifica-se como sujeito pertencente a um determinado grupo.

Diante disso, todo o movimento humano antes de exteriorizar-se, passa por um processo mental dialético de levantamento de hipóteses, objeções favoráveis ou

[1]Advogado, Especialista em Direito Civil e Processo Civil, Direito e Processo do Trabalho, Aluno da Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul, Aluno Especial da Disciplina de Planejamento Estratégico Governamental do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja/RS. E-mail: vagnerpoerschkejus@gmail.com

contrárias, um verdadeiro processo subjetivo para, então, materializar-se na esfera intersubjetiva causando mutações ao mundo exterior. Portanto, quando o sujeito prática uma ação, essa ação tem uma lógica e significação subjetiva (re) produzida através da dialética intersubjetiva temporal e espacial.

O sujeito é produto do seu contexto social, político e econômico. "Este enfoque é, portanto, relacional, ou seja, considera que o sujeito se constitui na relação com as pessoas, com a natureza, com as condições de partida, numa dimensão que envolve passado, presente e futuro"[2]. Posto isso, significa dizer que nascemos "ninguém" e vamos aos poucos se tornando alguém na medida em que vivenciamos as relações com as coisas, com os homens, com o tempo e com o corpo. Tudo o que é essencialmente humano, é produto da interação com sua própria espécie.

Toda a ação humana é fruto do interacionismo social, socialmente aceito, em regra. No entanto, quando o sujeito subverte a ordem social através de sua conduta, sofre como punição as reprimendas impostas socialmente, visando à auto reflexão da conduta praticada e com o um bojo desmascarado de vingança. Além de transgredir uma norma de cunho social, o sujeito age também ilicitamente (violando normas proibitivas) ameaçando ou lesionando a ordem jurídica vigente. Quando o individuo atinge a integridade social de maneira contundente sofre as consequências da estigmatização e do etiquetamento social.

O que é o crime? Senão um fenômeno "normal", um fato social em Emile Durkheim, embora contestada essa afirmação, nos dias de hoje o crime não deixa de ser uma circunstância da convivência em sociedade, mas não como um elemento essencial para o seu desenvolvimento. O crime em síntese é a (re) produção do contexto social, político e econômico do grupo, comunidade ou sociedade, no qual, o sujeito obtém a sua identidade, é fruto da consciência intersubjetiva consubstanciada em uma ação significativa a partir da percepção dialética espaço-temporal na lógica vigente, ou seja, o desenvolvimento de uma consciência depende da absorção cognitiva do velho pragmatismo entre o "certo e errado" baseado no tempo vivenciado, do comportamento dito "normal" perante a sociedade.

A estigmatização do sujeito é reflexo da moral como elemento de subjetivação. A moral é a identificação dos valores e princípios associada a uma cultura ou a uma

[2]. DIOGO, Maria Fernanda; MAHEIRIE, Kátia· Uma breve análise da constituição do sujeito pela ótica das teorias de Sartre e Vygotski. http://pepsic.bvsalud.org/. Acesso em 16 Set 2016.

sociedade, no entanto, embora subjetiva sua percepção, a moral é imprescindível em um ambiente de convivência coletiva, ambiente propício para a própria transgressão de normas sociais.

Posto isto, esse processo subjetivo estigmatizante é uma abstração genérica embutida em um processo de homogeneização, tal processo especifica-se por produzir estigmas, isto é, atribuir um pré-conceito, valor ou marca. A Rotulação ou etiquetamento social é a consequência da estigmatização, a sociedade estigmatiza o sujeito por entender que existe nele uma predisposição a criminalidade, por exemplo. Recaindo o estigma sobre o "corpo" social do agente, justificando esse etiquetamento em face de determinados grupos ou categorias sociais.

O Sujeito infrator, portanto, é o principal alvo do processo estigmatizatório, sofrendo uma severa exclusão, juntamente com um sentimento de não pertencimento a sociedade. A partir daí, nasce no discurso coletivo da sociedade, um sentimento de vingança pública, isto é, ocorre uma desumanização do "vagabundo" ou a superumanização do "cidadão de bem" para justificar uma radical supressão de direitos e garantias individuais culminando na violação à integridade moral, física e psíquica, tendo apelo inclusive, da privação da vida do sujeito infrator.

Evidenciando uma cultura escravagista e que ainda não superou o paradigma do estado autocrático. Na escravatura, a pena recaia sobre o corpo do sujeito como forma de punição, o estigma do corpo evidenciado pela própria história. Tanto que nos dias atuais, grande parcela dos apenados que compõem o sistema carcerário são de categorias ou grupos sociais historicamente excluídos e subjugados.[3]

2. O MERCADO NEOLIBERAL E O DISCURSO DO MEDO

No universo político-econômico, o neoliberalismo se apresenta como um conjunto de ideias que defendem a ausência do estado (ou sua mínima participação) e a

[3]. Segundo dados do Sistema Integrado de Informação Penitenciária (InfoPen), os jovens representam 54,8% da população carcerária brasileira. Em relação aos dados sobre cor/raça verifica-se que, em todo o período analisado (2005 a 2012), existiram mais negros presos no Brasil do que brancos. Em números absolutos: em 2005 havia 92.052 negros presos e 62.569 brancos, ou seja, considerando-se a parcela da população carcerária para a qual havia informação sobre cor disponível, 58,4% era negra. Já em 2012 havia 292.242 negros presos e 175.536 brancos, ou seja, 60,8% da população prisional era negra. Constata-se, assim, que quanto mais cresce a população prisional no país, mais cresce o número de negros encarcerados. **Mapa do Encarceramento – Os jovens do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.seppir.gov.br/. Acesso em 16 Set 2016.

total liberdade de comércio para a potencialização do desenvolvimento em uma perspectiva socioeconômica, de um determinado país. Contudo, as transformações socioeconômicas da civilização ocidental, assim como os reflexos nas instituições politicas de cada nação, não foram satisfatoriamente delineadas e definidas em seus contornos de modo suficiente para fornecer subsídios aos estudiosos do processo "civilizatório" linhas e os rumos de uma evolução desejável, isto é, o "*the world bunisses*" garante a estabilidade política e econômica, por ora, até quando?

De todos os fantasmas o que mais assombra é o tempo. O tempo encarado como inimigo, em uma sociedade individualizada é reflexo do modelo neoliberal do Estado Capitalista, uma sociedade liquida de anseios não consolidados, uma sociedade de consumo em massa disposta a abrir mão de sua liberdade, face o sentimento de insegurança impregnado nos meios de comunicação, que explora essa dominação através do medo de uma forma varejista, como explica BAUMAN:

> Os medos não têm raiz. Essa característica líquida do medo faz com que ele seja explorado política e comercialmente. Os políticos e os vendedores de bens de consumo acabam transformando esse aspecto em um mercado lucrativo. O comum é tentar reagir, fazer alguma coisa, buscar desvendar as causas da ansiedade e lutar contra as ameaças invisíveis. Isso é conveniente do ponto de vista político ou comercial. Tal atitude não vai curar a ansiedade, mas alimentar essa indústria do medo. Adquirir bens para obter segurança só alivia uma parte da tensão e mesmo assim, por um breve tempo[4].

O medo é matéria prima a ser explorada, como um produto a ser consumido pelo sujeito. Aliás, o que evidencia isso é paralelo crescimento da indústria do medo, os números crescentes de apenados provisórios e os que estão cumpridos penas definitivas chegando a 711.463 presos no Brasil. Os números são do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) os representantes dos tribunais de Justiça brasileiros levam em conta as 147.937 pessoas em prisão domiciliar. Com as novas estatísticas, o Brasil passa a ter a terceira maior população carcerária do mundo, segundo dados do ICPS, sigla em inglês para Centro Internacional de Estudos Prisionais, do King's College, de Londres. As prisões domiciliares fizeram o Brasil ultrapassar a Rússia, que tem 676.400 presos.

Revelando o potencial lucrativo desse mercado nos países de elevada população carcerária, o medo é o discurso legitimador desse mercado obscuro. É inegável identificarmos o "discurso do medo" como algo nocivo a sociedade e composto

[4] BAUMAN, Zygmunt. **CAPITALISMO PARASITÁRIO:** e outros temas contemporâneos. Zygmunt Bauman e Tim May; tradução Eliana Aguiar. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010, p. 73.

pela ausência de uma leitura crítica da realidade, uma vez que pautado por alternativas de resolução superficiais do problema da violência, se torna potencializador de uma justaposição entre justiça e vingança, no qual, associado ao senso comum, ganha suporte para ser naturalizado.

É através da exploração do medo que o projeto neoliberal vigora e se aplica perfeitamente no plano político-institucional, onde as prisões privadas aparecem como alternativa para a redução da presença do Estado na esfera do bem-estar - imbuindo a partir de uma ótica que vem a negar muitos princípios da Constituição Federal e impactando direta e indiretamente nos direitos de todos os cidadãos - e em questões de lei e ordem. Neste sentido, o Estado delega seu poder punitivo e o monopólio da violência, assumindo sua ineficiência e transferindo sua responsabilidade para empresas que possam desempenhar o serviço de modo mais prático. E isto, por sua vez, ocorre como fonte de obtenção de lucro[5].

Um dos maiores riscos desse modelo é o encarceramento em massa. De acordo com dados do DEPEN[6], entre os anos de 1992 e 2012, a população carcerária, no Brasil, cresceu cerca de 380%. Já nos Estados Unidos, por exemplo, a privatização desse setor culminou no endurecimento das penas e em uma ostensiva repressão policial, configurando, então, no aumento do número de prisões e do tempo de permanência. Atualmente, as penitenciárias privadas estadunidenses são consideradas um negócio bilionário, do qual, apenas no ano de 2005, movimentaram quase 37 bilhões de dólares[7].

> Em tempo de capitalismo turbinado, altos índices de produtividade, desemprego estrutural e insegurança generalizada, o cárcere constitui um dos mais prósperos vetores a impulsionar a formação de uma florescente indústria de combate à criminalidade. Na dinâmica instaurada pela "nova economia", a prisão se converte em meio de controle altamente lucrativo das ilegalidades dos perdedores globais [8]

Entretanto, engana-se quem pensa que o "discurso do medo", que, respaldado no limitado reconhecimento do crime enquanto um problema social fundamentado pela

[5] DIAS MINHOTO, Laurindo. **AS PRISÕES DO MERCADO.** Lua Nova, 2002. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/673/67311578006/. Acesso em: 20 Set 2016.

[6] Departamento Penitenciário.

[7] Essas informações podem ser encontradas em reportagem elaborada por Paula Sacchetta, publicada na revista Carta Capital, em 28/05/2014, que contempla entrevista com os coordenadores Bruno Shimizu e Patrick Lemos Cacicedo, do Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública de São Paulo.

[8] DIAS MINHOTO, Laurindo. **AS PRISÕES DO MERCADO.** Lua Nova, 2002. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/673/67311578006/. Acesso em: 20 Set 2016.

impunidade, e com necessidade de enfrentamento a partir da lógica da punição, é um artifício de dominação exclusivo da burguesia contemporânea. Ao longo da história da humanidade, ou melhor, da convivência dos indivíduos enquanto sociedade, o medo sempre esteve associado ao conflito de opressores e oprimidos, expressando o que Karl Marx denomina como a história de "luta de classes".

É com os traços desse trajeto social e histórico, pautado por disputas sociais entre exploradores e explorados, que a leitura da realidade deve ser efetuada, para, então, pensar sobre o que caracteriza o homem enquanto ser social: o trabalho. É o que buscaremos elucidar no capítulo a seguir para um melhor entendimento da discussão.

3. A EXPERIÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO VERSUS DIREITOS HUMANOS

É impossível pensar a sociedade sem enfatizar o trabalho como o alicerce central de sua constituição. O trabalho representa a transformação da natureza pelo homem, uma vez que é através dele que o ser humano busca sanar as suas necessidades. Ao entendermos o trabalho como elemento constitutivo do ser social e da sociedade, é imprescindível analisarmos que o trabalho é redimensionado a começar pelo momento em que a exploração do homem pelo homem é evidenciada.

É necessário inferirmos que, historicamente, podemos observar a relação da sociedade com a natureza destinada da seguinte forma: primeiramente, destinada pela satisfação das necessidades dos produtores; em segundo, para manter uma classe dominante através de tributos e da compulsão do trabalho; após, baseada na produção de mercadorias; e, por fim, pela lógica da obtenção do lucro acima de tudo. Logo, o trabalho é redimensionado pela busca do excedente, isto é, aquilo que vai além do necessário para subsistência.

É a partir desta busca pelo excedente, que a iniciativa privada "lança seus olhares" para o trabalho do preso. Mas por qual razão uma empresa se interessaria pelo trabalho de um apenado? Explicamos: As condições de trabalho do preso não são orientadas pela CLT, mas pela Lei de Execução Penal (LEP), de 11 de julho de 1984. Neste sentido, diferente da Constituição Federal de 1988, que afirma que o trabalhador não pode ganhar menos que um salário mínimo, a LEP assegura que os presos não devem receber menos que três quartos do salário mínimo, sem benefícios. Tal fato

sinaliza, portanto, que o trabalho do preso sai até 54% mais barato do que a de um trabalhador assalariado regido pela CLT. De acordo com Minhoto:

> O lucro que as empresas auferem com esta onda de privatização não vem tanto do trabalho prisional, ou seja, da exploração da mão de obra cativa, mas vem do fato de que os presos se tornaram uma espécie de consumidores cativos dos produtos vendidos pela indústria da segurança e da infraestrutura necessária à construção de complexos penitenciários[9].

Para o Estado o que significa um alívio nos cofres, pode significar ao preso a violação de seus direitos mais básicos, uma vez que as penitenciárias privadas buscam a redução do custo dos presos e diferentes formas de obtenção de lucro, tanto através da exploração do trabalho, seja pela construção da sua própria demanda, como pelo referido depoimento de Minhoto, que aborda, basicamente, que os presos se tornam um rentável negócio para indústrias de segurança e infraestrutura. Logo, são várias as alternativas viáveis para as penitenciárias privadas construírem sua riqueza, através da substituição da função prisional: a reabilitação do apenado.

É importante pensar que a importância dada ao capital, sobrepõe-se a qualquer elemento do contexto social. Neste sentido, é indispensável refletirmos que a burguesia se utiliza de mecanismos necessários para a manutenção do status quo, como, por exemplo, a partir do Estado, que pode ser considerado como um importante instrumento para a legitimação da configuração societária burguesa, tendo em vista que é a partir dele que a "propriedade privada" é sustentada e reconhecida como direito.

> Considerada como expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras e sua organização – o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas -, a questão social não é um fenômeno recente, típico do esgotamento dos chamados trinta anos gloriosos da expansão capitalista. Trata-se, ao contrário, de uma "velha questão social" inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, mas que, na contemporaneidade, se reproduz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espraiadas em todas as dimensões da vida em sociedade.[10]

A questão social, entendida como fruto do conflito entre capital e trabalho, implica nas expressões de desigualdade (identificadas a partir da fome, pobreza, falta de moradia, desemprego, etc.) e resistência (evidenciadas através da rebeldia que

[9] Essas informações podem ser encontradas em reportagem elaborada por Paula Sacchetta, publicada na revista Carta Capital, em 28/05/2014, que contempla entrevista com o professor Laurindo Minhoto, professor de sociologia na USP e autor de *Privatização de presídios e criminalidade.*

[10]IAMAMOTO, Marilda V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2012.

emerge como ocorrência e enfrentamento à desigualdade social), se expressa não só desde as desigualdades econômicas, mas também sobre um contexto político e cultural.

Assim, cabe inferir que a sociedade de hoje perpassou por transformações, pois no cotidiano as relações não são as mesmas de outrora, mas carregam consigo o sentido da exploração que abriga questões relacionadas ao gênero, às características étnico-raciais, etc., que identicamente refletem a seletividade no acesso aos bens produzidos. O resultado disto é evidenciado através da marginalização de pessoas, culturas e outros segmentos que não estão situados de forma hegemônica.

A contenção repressiva de grupos e categorias sociais vulneráveis é um recurso maciço e sistemático de encarceramento, sendo que o principal alvo desses confinamentos é na realidade advindo da "guerra as drogas", recaindo exclusivamente sobre jovens negros, moradores das periferias das grandes cidades.

O exemplo dos EUA que nas últimas três décadas, logo após, confrontos raciais que abalaram os guetos, a América lançou-se numa experiência social e política sem precedentes nem paralelos entre sociedades ocidentais do pós-guerra; a substituição progressiva de um (semi) Estado-providência por um Estado Penal e Policial, no seio do qual a criminalização da marginalidade e a "contenção punitiva" das categorias deserdadas fazem às vezes de uma política criminal.

4. CONCLUSÃO

Na situação atual da realidade carcerária do sistema penitenciário brasileiro, onde sua estrutura de gestão é ineficaz e combalida, surge o fato de privatizar os presídios, como meio para minimizar significativamente a superlotação e a reincidência como medidas cauterizadoras para a garantia da ressocialização do apenado.

O setor privado tem sua chance de ascensão consolidada nesses argumentos, o atual sistema prisional brasileiro, concentrado nas mãos do poder público e permeado de deficiências e irregularidades, sequer passa perto de proporcionar um cumprimento digno da pena, muito menos de ressocializar o preso. Portanto, é preciso repensar a prisão como prisão, exclusão como condição ressocializante é um paradoxo ilógico. A pena é hoje, um sentimento de vingança pública, tendente a punir o apenado, jamais para reinseri-lo ao meio social.

A privatização vem a ser, portanto, uma válvula de escape. Quando o Estado não é capaz de cumprir sua função, ele transfere sua execução ao setor privado. O que se pretende com a privatização é o afastamento do Estado, a diminuição do seu espectro de atuação. Ou seja, Para quem investe em determinado produto, no caso o produto humano, o preso, será interessante ter cada vez mais presos. Ou seja, segue-se a mesma lógica do encarceramento em massa. A mesma lógica que gerou o caos, que justificou a privatização dos presídios.

REFERÊNCIAS

DIOGO, Maria Fernanda; MAHEIRIE, Kátia. Uma breve análise da constituição do sujeito pela ótica das teorias de Sartre e Vygotski. http://pepsic.bvsalud.org/.

Mapa do Encarceramento – Os jovens do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em http://www.seppir.gov.br/

BAUMAN, Zygmunt. **CAPITALISMO PARASITÁRIO:** e outros temas contemporâneos. Zygmunt Bauman e Tim May; tradução Eliana Aguiar. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010

DIAS MINHOTO, Laurindo. **AS PRISÕES DO MERCADO.** Lua Nova, 2002. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/673/67311578006/. Acesso em: 20 Set 2016.

IAMAMOTO, Marilda V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2012.

ENCARCERAMENTO FEMININO NOS ANOS 20 DO SÉCULO XXI: O QUE A SOCIEDADE PRECISA SABER E O ESTADO PRECISA FAZER

Águida Luana Veriato Schultz[1]
Míriam Thais Guterres Dias[2]
Greiceane Roza Vieira[3]
Aline Mattos Fuzinatto[4]

1. Introduzindo e contextualizando

Diante do fenômeno global de encarceramento feminino, urge a necessidade de serem elaboradas e efetivadas políticas públicas específicas para que as mulheres privadas de liberdade tenham seus direitos sociais garantidos na intersecção entre gênero, política pública e prisão. O encarceramento em massa é um fenômeno mundial, contextualizado por Wacquant (2011, p. 9), que aponta de forma lúcida a pretensão do neoliberalismo de "remediar com 'mais Estado' policial e penitenciário o 'menos Estado' econômico e social, que é a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países [...]". Este fenômeno global deve-se, em maior medida, a questões como a concepção de modelos contemporâneos de justiça criminal, políticas para enfrentar o tráfico de drogas e os custos do encarceramento em comparação com as políticas de prevenção do crime (SCHULTZ, 2018).

Como requisito mínimo para a implementação, análise e avaliação de qualquer política pública, é imprescindível conhecer as condições materiais da população de cada política e, especificamente, de que maneira a realidade material das mulheres privadas de liberdade se engendra na condição de aprisionamento.

Com o propósito de contribuir com conhecimentos sobre o público feminino privado de liberdade, se realizou a pesquisa *Mulheres privadas de liberdade: contexto de violências e necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas*[5] (DIAS, 2017), o

[1] Doutoranda do Programa Pós-graduação em Psicologia Social e Institucional, UFRGS.

[2] Professora colaboradora do Programa de Pós-graduação de Política Social e Serviço Social, UFRGS

[3] Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Política Social e Serviço Social, UFRGS.

[4] Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, UFSC.

[5] Financiada pelo Programa Pesquisa para o SUS – PPSUS, Edital 03 - FAPERGS/MS/CNPq/SESRS, 2017. A população investigada compôs-se de mulheres em cumprimento de pena no mínimo de seis meses

que possibilitou, de forma estatística, uma recolha de dados atualizados da população prisional feminina do Rio Grande do Sul (RS).

São os resultados da pesquisa em questão que provocaram a elaboração desta produção, haja vista a indignação pela verificação *in loco* das constantes formas de violência contra as mulheres por meio do descumprimento do marco ético e político construído no Brasil nos últimos quarenta anos, institucionalizando o desrespeito aos seus direitos fundamentais. Para esta discussão se abordarão as formas de violência e a lei das drogas de 2006 como explicativas do fenômeno do encarceramento feminino em massa, articulando com resultados da pesquisa, visando demarcar os compromissos que a sociedade e o Estado devem cumprir.

Para uma breve contextualização, referencia-se que em 2014 ocorreu a criação da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE), quando o sistema de informação, Infopen, teve uma reformulação metodológica que possibilitou a produção de uma análise centrada na inserção das mulheres no sistema prisional, até então, relegadas a segundo plano nas análises sobre o sistema de justiça criminal. Mesmo com tais aprimoramentos, a manutenção e atualização das informações prisionais é realizada de diferentes formas em cada região, ocasionando certa inconsistência na geração de dados objetivos disponíveis sobre a população prisional (SCHULTZ, 2018).

Existem relatórios sistematizados e analíticos sobre as pessoas privadas de liberdade somente do período de 2014 a 2017. Ainda em 2019, o Departamento Penitenciário Nacional sistematizou e analisou os dados datados de junho de 2017 sobre as mulheres privadas de liberdade (MPL), sendo o último documento oficial com informações sobre o encarceramento no Brasil. Neste ano de 2021, os sites oficiais do Ministério da Justiça e Segurança não produziram até então informações capazes de orientar uma adequada análise da referida política, além de não fornecer comparações do número atual de encarceramentos nos país em relação aos anos anteriores (BRASIL, 2021).

O crescimento da população carcerária de 2017 para 2018 foi de 2,97%, e no último semestre de 2018 para o primeiro de 2019 foi de 3,89% (BRASIL, 2020).

---

no Sistema Prisional Feminino da Região Metropolitana de Porto Alegre. O estudo foi quantitativo e de campo, com entrevistas estruturadas realizadas no ano de 2019.

O nível de ocupação prisional, com base na capacidade oficial, em junho de 2020, foi de 151,9% (WORLD PRISION BRIEF, 2021). Em relação ao número total de vagas femininas, há um *déficit* de 5.991 vagas, perfazendo uma taxa de ocupação de 118,8% reclusas no Brasil (BRASIL, 2019).

Importa destacar que, globalmente, o Brasil mantém a quarta maior população feminina privada de liberdade no sistema prisional, ficando atrás apenas de Estados Unidos, China e Rússia (BRASIL, 2018). Nas duas últimas décadas foi registrado o aumento de 656% de mulheres nessa condição, sendo que 64,48% do total estão presas ou aguardando julgamento por delitos relacionados ao tráfico de drogas.

A Lei de Execução Penal (LEP), de 1984, por meio dos seus 204 artigos abarca a positivação de uma série de direitos sociais, porém, sem efeito, uma vez que além da privação de liberdade, estar preso no Brasil significa a negação de uma série de direitos e o aprofundamento das vulnerabilidades sociais. Esses culminam em uma dupla negação de direitos, tanto constitucionais quanto os decorrentes da legislação da execução penal (CHIES, 2013; BORGES, 2018; VALOIS, 2019).

Cabe ainda sublinhar que a privação de direitos ocasionada pela ineficiência estatal encontra respaldo na própria opinião pública, o que por sua vez legitima tal violação, haja vista as privações e a ineficiência estatal constatada nas mais diversas políticas públicas. E no caso da política de segurança pública, "não se pode falar em descontinuidade de políticas prisionais porque elas praticamente não existiram" (SAPORI, 2019, p. 202).

No âmbito da política de saúde no sistema prisional, uma pesquisa documental sobre leis, decretos, normas, resoluções e portarias publicadas no período de 2003 a julho de 2016, encontrou seis normas no âmbito federal, sendo duas nos anos de 2003 e 2006, e as demais no ano de 2014 (SCHULTZ *et al.*, 2017). A Portaria GM/MS nº 01/2014 instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), no Sistema Único de Saúde (SUS), e a Portaria Interministerial nº 210/2014, que instituiu a Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional.

Importa destacar que o ano de 2016 constitui um marco no avanço da redução do Estado na aniquilação das políticas sociais inscritas no escopo da proteção social brasileira (BEHRING, BOSCHETTI, 2011). Uma das iniciativas do governo brasileiro nas políticas do SUS foi realizar uma revisão de todas as portarias existentes, promulgando, em 2017, seis Portarias de Consolidação dos Atos Normativos do

Ministério, divididas em eixos temáticos. Observa-se que na Portaria de Consolidação nº 2**,** (BRASIL, 2017) das políticas voltadas à saúde de segmentos populacionais, foi mantida somente a PNAISP, e está ausente a PNAMPE.

Ao problematizarmos o crescente fenômeno de encarceramento no Brasil, através da análise crítica voltada ao sistema econômico capitalista e ao processo histórico que culminou no atual *status quo* de nossa sociedade, é primordial aludirmos ao processo de violência que integrou a gênese do capitalismo. Violência essa que tornou o proletariado livre e concomitantemente o aprisionou através da venda da força de trabalho.

Conforme alerta Marx (1996), a questão chave do sistema capitalista decorre da contradição entre o aumento da pobreza em níveis nunca vistos, em oposição à redução da escassez material originada pela riqueza socialmente produzida. A compreensão e análise da questão social enquanto passado e presente do modo de produção capitalista é indissociável das configurações assumidas pelo trabalho, com destaque aos projetos societários disputados pelas classes para a condução de políticas econômicas e sociais (IAMAMOTO, 2001).

A violência é um fenômeno sócio-histórico e acompanha toda a experiência da humanidade (MINAYO, 2005). No entanto, o encarceramento feminino em massa (BORGES, 2018), revela as formas de violência de gênero possíveis em uma sociedade de classes.

Saffioti (2015) ao discutir violência de gênero parte da premissa de que gênero se refere ao conjunto de normas modeladoras dos seres humanos em homens e em mulheres. Esse conceito auxilia na compreensão de como a sociedade está estruturada "sobretudo por questões de raça e classe social, que terão uma tendência às sobrecargas de discriminações em face à estrutura social e seus esquemas de exploração e desigualdade" (JARDIM, 2017, p. 64). A violência de gênero diz respeito às relações de poder e distinção entre atributos culturais designados a cada um dos sexos e suas particularidades, sendo a violência contra a mulher uma de suas formas (GOMES, MINAYO, SILVA, 2005).

O encarceramento em massa feminino tem outra causa que agrava a situação de forma trágica: os crimes de tráfico de drogas e/ou associação ao tráfico têm maior incidência, sendo o motivo da prisão de 29,26% dos homens e 64,48% das mulheres (BRASIL, 2019).

A causa deste fenômeno é a Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, excluindo a pena de privação de liberdade para o uso de drogas,

mas sem descriminalizar nem despenalizar o seu porte. Estabeleceu assim penas restritivas de direitos, mas os critérios de definição entre usuário ou traficante não foram estabelecidos, ficando a cargo da autoridade presente no flagrante para determinar se a droga se destinava a consumo pessoal ou ao comércio. E, ao juiz, cabe atender à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais. Esta é a explicação do exponencial aumento do encarceramento feminino no Brasil nas últimas décadas (FUZINATTO, DIAS, 2019).

Na sequência se apresentará a população feminina privada de liberdade no RS e as formas de violência sofridas que revelam a relação entre a questão social e a criminalização da pobreza (VIEIRA, 2020), a relação entre mulheres, drogas e prisões (FUZINATTO, DIAS, 2019) e a interface entre saúde mental, serviços sociais e vulnerabilidade de mulheres privadas de liberdade no sistema prisional (SCHULTZ, DIAS, DOTTA, 2020).

2. A mulheres privadas de liberdade no RS e suas penalidades e dores

Os dados decorrentes da pesquisa (DIAS, 2019) possibilitaram constatar que a maioria das mulheres se encontrava na faixa dos 35 aos 45 anos de idade, seguido pelo grupo com idade dos 46 aos 60 anos. No Brasil, a maioria das MPL tem de 18 a 24 anos de idade (BRASIL, 2018), o que permite inferir que no RS estas são mais velhas.

No que tange a autodeclaração de cor/raça, a maior frequência auferida foi branca (58%). A soma das cor/raça “parda”, “preto quilombola” e “preto não quilombola” perfaz 39% das participantes. Este dado aparentemente difere da situação nacional, em que negras e pardas totalizam 63,55% das reclusas. Contudo, conforme o IBGE (2020) o estado do RS tem 83,76% de mulheres brancas e 15,96% de mulheres da cor/raça pretas e pardas, evidenciando a desproporcionalidade do encarceramento de mulheres no estado por cor/raça, configurando, assim, a criminalização das mulheres negras e a violência decorrente do racismo estrutural.

Quanto à escolaridade, o ensino fundamental incompleto despontou como o de maior frequência para as mulheres entrevistadas. A situação conjugal predominante para 52% das respondentes foi solteira, que somadas com as autodeclaradas separadas/divorciadas e viúvas, corresponde a 68% de mulheres sem vínculos afetivos estabelecidos.

A existência de filhos é uma característica de 89% delas, com uma média de quatro filhos por mulher. Esta realidade se complexifica pela feminização e criminalização da pobreza recorrentes sobre essas mulheres, que coloca as crianças em situações de dependência de outras pessoas ou de acolhimento institucional, uma vez que 68% das participantes da pesquisa informaram não ter companheiro.

Constatou-se que as atividades de âmbito doméstico são as de maior frequência (24%) entre aquelas que informaram suas atividades. Quanto às ocupações anteriores à privação de liberdade, destaca-se o trabalho sem carteira de trabalho assinada como o de maior prevalência. A responsabilidade sobre a renda familiar recai sobre 61,3% delas, e a maioria recebia até um salário-mínimo nacional. Quanto ao acesso a programas sociais, a maioria apontou serem beneficiárias, com destaque o Programa Bolsa Família, comum para cerca de 86% destas mulheres.

As entrevistadas informaram, majoritariamente, terem sido presas mais de uma vez. Quanto à tipificação penal, predomina o encarceramento pelo Grupo drogas, Lei 11.343/06, (42%), seguido pelo Grupo de crimes contra a pessoa (25%). As penas no Grupo Drogas é o de maior expressão dentre as participantes da pesquisa, bem como das reclusas em território nacional e presas provisoriamente no RS (BRASIL, 2019). É na esfera de precarização do trabalho, acentuada pela condição do gênero e cor ou raça que o tráfico de drogas demonstra se inserir na vida das mulheres.

Sobre violências sofridas, somente 14,66% das reclusas responderam a estas questões. Infere-se que uma profunda marca e dor acompanham estas mulheres em suas vidas. Dentre estas, estão presentes a física (90,9%), a sexual (54,5%), a psicológica/moral (36,4%) e a financeira/econômica (18,2%). Os agressores indicados foram os desconhecidos (45,5%), os companheiros ou ex (36,4%) e autoridades do Estado (18,2%) (DIAS, 2019). A violência apresenta-se como transversal na vida das participantes da pesquisa, e, como apontado por Marques (2018), as mulheres com histórico de comportamento criminal e/ou recidivo apresentam histórico de vitimização por algum tipo de violência ao longo da vida, o que se confirma nesse estudo.

No que se refere à prevalência do uso de drogas antes e durante o encarceramento, os dados coletados estão sistematizados na Tabela 1:

Tabela 1 - **Prevalência do uso de drogas antes e durante o encarceramento**

Substância	**Antes da prisão**	**Após a prisão**
Tabaco	63,5%	64,9%
Álcool	64,8%	1,4%
Maconha	28,4%	10,8%
Cocaína	31,1%	8,1%
Crack	29,7%	4,1%
Medicamentos Psiquiátricos	37,8%	71,6%

Fonte: FUZINATTO; DIAS, 2019.

Observa-se que as participantes faziam uso significativo de drogas antes da prisão, corroborando estudos que evidenciam que entre os "250 milhões de pessoas que tiveram contato com alguma droga, um percentual geral em torno de 11% desenvolve um padrão de uso nocivo com dificuldade de controlar o consumo e vir a necessitar de tratamento clínico" (GOMES-MEDEIROS, 2019, p. 2).

Observa-se também que após o encarceramento houve uma redução no uso de álcool e um aumento do consumo de medicamentos psicotrópicos, corroborando outro estudo, que revelou: "Diante de todas as deficiências [da unidade prisional], instaurou-se uma crise organizacional, e a procura pelas consultas com o psiquiatra aumentou. A busca foi por soluções medicamentosas" (SCHULTZ, DIAS, DOTTA, 2020, p. 10)

Os dados apresentados apontam a interação das expressões da questão social na vida destas mulheres, sendo um elemento relevante o uso de drogas, expressando a sobreposição de múltiplas formas de opressão e subordinação que podem estar contribuindo para o encarceramento dessa população.

3. Invisibilidade das particularidades de gênero na prisão

A invisibilidade das particularidades de gênero em prisão favorece a revitimização feminina e iniquidades em saúde, uma vez que a estrutura das unidades prisionais e suas medidas de regular a convivência não são adaptadas às necessidades da mulher, que são desenhadas sob a perspectiva masculina (MACHADO, SCHULTZ, DIAS, 2019).

No Brasil, 74,85% dos estabelecimentos prisionais existentes foram construídos para a detenção de presos do sexo masculino, seguido de 18,18% para o público misto e 6,97% exclusivamente para as mulheres (BRASIL, 2019). Ou seja, não está sendo assegurado o direito de cumprimento de pena em estabelecimentos distintos, conforme estabelecido pela LEP e, por conseguinte, ainda existindo unidades prisionais que não ofertam estrutura física e serviços "destinados às mulheres, que envolvem o aleitamento

na prisão, espaços para os filhos, além de locais adequados para a custódia de mulheres gestantes, entre outras especificidades (CARVALHO, CARDOSO, 2019, p. 10).

As condições de vulnerabilidade das presas são acentuadas com a sua entrada na prisão, ocupando espaços físicos improvisados pela falta de investimento financeiro, vivendo em situações de isolamento, homogeneização das particularidades de gênero e sexualidade e escassez de programas de inserção desportiva ou laboral. Quando existem programas de trabalho, estes reproduzem os papéis da dependência e da domesticação, tais como cursos de maquiagem e tarefas de limpeza (STOCK, DOTTA-PANICHI, FUZINATTO, 2017; SCHULTZ, DIAS, DOTTA, 2020).

Considerações finais

O que a sociedade precisa saber e o Estado precisa fazer foi o propósito desta produção, pois a invisibilidade das condições de vida das mulheres antes e durante o cumprimento de suas sentenças e a estratégia de encarceramento como política pública de segurança pública ineficaz são fato. Urge a elaboração de alternativas ao encarceramento dada a falência das nossas prisões. A ausência de condições adequadas nas instituições femininas para o aprisionamento de mulheres é uma forma de violência de gênero institucionalizada.

A exclusão da Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional do atual arcabouço das políticas públicas é um fato gravíssimo, evidenciando e explicando a histórica criminalização da mulher, que já vive sob a profunda desigualdade social, agravada em tempos de pandemia do Covid-19. Também existe uma premente pauta para as forças sociais que lutam pelos direitos humanos, possíveis em uma sociedade capitalista, para a revisão da atual lei de drogas, com intuito de amenizar a criminalização da pobreza e o consequente encarceramento em massa dela originada.

Devem ser consideradas a presença constante de fatores de risco para a violência associados à exclusão social, política e econômica que inclui esse grupo de mulheres. Tal constatação alerta para a necessidade de planejamento de políticas e ações voltadas para a prevenção e o atendimento a violência contra as mulheres privadas de liberdade no Sistema Prisional. Ao mesmo tempo, reforça a importância da criação de uma linha de cuidado para atenção integral à saúde desta população, com um corte de gênero, e que sirva de base para o desenho futuro de programas prisionais.

Referências

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, J. **O que é encarceramento em massa**? Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018.

_____ . Ministério da Saúde. Portaria de consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. **Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde.** 2017. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres**. 2. ed. 2018. Disponível em: https://www.justica.gov.br/noticias-seguranca/collective-nitf-content-4 Acesso em 20 de junho de 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional **Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade - Infopen Mulheres - Junho de 2017**. Organizado por Marcos Vinícius Moura Silva. Projeto BRA 34/2018. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional. 2019. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen-mulheres/copy_of_Infopenmulheresjunho2017.pdf

_____ **.** Ministério da Justiça e da Segurança. Departamento Penitenciário Nacional. Dados sobre população carcerária do Brasil são atualizados**.** 17/02/2020. 2020.

Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados

_____. Ministério da Justiça e da Segurança. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** 2021. Disponível em: https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen. Acesso em 23/02/2021

CARVALHO, M.I.C.A. CARDOSO, G.M. O feminino em cárcere: reflexões acerca do tratamento dado às mulheres pelo sistema prisional brasileiro. **Revista Científica Eletrônica do Curso de Direito**. 15. ed. 2019.

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

DIAS, M.T.G. Mulheres privadas de liberdade: Contexto de violências e necessidades decorrentes do uso de drogas. **Projeto pesquisa.** Chamada FAPERGS/MS/CNPQ/SESRS nº. 03/2017. Programa Pesquisa Para o Sus: Gestão Compartilhada em Saúde PPSUS, 2017.

_____. **Banco de Dados da Pesquisa Mulheres privadas de liberdade**: contexto de violências e necessidade decorrentes do uso de drogas, desenvolvido pelo sistema REDCap (*Research Electronic Data Capture*). Dezembro de 2019.

FUZINATTO, A.M.; DIAS, M.T.G. Mulheres, Drogas e Prisões: Reflexões acerca da política sobre drogas e o encarceramento feminino no Rio Grande do Sul. V Seminário Internacional de Pesquisa em Prisão, 2019. **Anais**. São Paulo: USP.

GOMES, R.; MINAYO, M.C.S.; SANTOS, C.F.R. Violência contra a mulher: uma questão transnacional e transcultural das relações de gênero. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

GOMES-MEDEIROS, Débora *et al.* Política de drogas e Saúde Coletiva: diálogos necessários. **Cadernos de Saúde Pública**. 35 nº.7. Rio de Janeiro, Julho 2019. http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00242618

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/. Acesso em: 07 mar. 2020.

IAMAMOTO, M.V. A Questão Social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, n. 3, 2001. p. 09-32.

JARDIM, A.C.M.G. **Os discursos sobre o feminino e a questão penitenciária brasileira**: uma análise a partir das relações de gênero. Orientadora: Beatriz Gershenson, 2017. 179 p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MACHADO, L.B.V.; SCHULTZ, A.L.V.; DIAS, M.T.G. Avanços em direção à integralidade da atenção à saúde da mulher privada de liberdade no sistema prisional brasileiro. Congresso UFCSPA: conectando saúde e sociedade, 2019. **Anais**. Porto Alegre: UFCSPA.

MARQUES, M.M.S. **Fatores associados a transtornos mentais graves no contexto prisional**. Orientador: Sergio Baxter Andreoli. 2018. 124 p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Universidade Católica de Santos, Santos, 2018.

MARX, K. **O Capital:** Crítica da Economia Política. Livro III, T II, São Paulo: Abril Cultural, 1996.

MINAYO, M.C.S. Violência: um problema para a saúde dos brasileiros. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

SAFFIOTI, H.I.B. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular. 2015.

SAPORI, L.F. Crônica de uma falência auto cumprida. In: Forúm Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública** 2019. 13. ed. São Paulo. 2019. p. 202-204.

SCHULTZ, A.L.V. *et al.* Saúde no Sistema Prisional: um estudo sobre a legislação brasileira. **Argum**., Vitória, v. 9, n. 2, p. 92-107, maio/ago. 2017.

SCHULTZ, A.L.V. **O apoio matricial como metodologia para o trabalho em saúde no sistema prisional**: fatores favoráveis, desfavoráveis e contribuições. 2018. 198 p. Dissertação (Mestrado em Política Social e Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SCHULTZ, A.L.V.; DIAS, M.T.G; DOTTA, R.M. Mulheres privadas de liberdade no sistema prisional. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 19, n. 2, p. e36887-e36887, 2020.

STOCK, B.S.; DOTTA-PANICHI, R.M; FUZINATTO, A.M. Privar-les de llibertat és privar-les de salut?: Interlocucions entre gènere, salut pública i presó a partir de l'experiència d'un equip d'atenció bàsica. Papers: revista de sociologia, v. 102, n. 2, p. 337-371, 2017

VALOIS, L.C. **Processo de execução penal**: e o estado de coisas inconstitucional. Belo Horizonte: D'plácido, 2019.

VIEIRA, G.R. **Questão Social e Criminalização da Pobreza: as mulheres em privação de liberdade.** Orientadora: Míriam Thais Guterres Dias. 2020. 142 p. Dissertação (Mestrado em Política Social e Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

WORLD PRISION BRIEF. Dados breves das prisões no mundo. Disponível em: Brazil | World Prison Brief (prisonstudies.org)

O CONSELHO DA COMUNIDADE DA EXECUÇÃO PENAL COMO MEDIADOR DE CIDADANIA AO APENADO

Jiulia Estela Heling[1]

1. Introdução

O presente escrito visa apresentar o projeto de tese, desenvolvido junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade Federal de Pelotas, por meio desta pesquisa busca-se trabalhar com a relação existente entre a cidadania da pessoa presa e a atuação do Conselho da Comunidade da Execução Penal. Neste sentido, o trabalho está localizado no campo de estudos sobre a questão penitenciária.

Compreendemos a questão penitenciária como um conjunto de instituições e atores, que formam um emaranhado complexo, conforme os ensinamentos de Norbert Elias, figurações de interdependência (1999). Segundo Luiz Antônio Bogo Chies:

> O reconhecimento de que a compreensão da questão penitenciária não pode estar restrita às ilusórias fronteiras do que se costuma chamar de sistema prisional – ambientes de sequestro punitivo em si e rede de instituições e órgãos de caráter público que atuam na gestão e controle da execução penal do encarceramento – não é novidade no campo. Mesmo nos níveis que se podem considerar focados nas instituições formais, é significativa a percepção de que este sistema prisional (ou uma imagem dele) é elemento de uma configuração mais ampla – o Sistema Penal, ou de Justiça Criminal – da qual participam instâncias legislativas, policiais e judiciárias, e à qual se deve agregar toda uma complexidade referente aos setores político-estatais de governabilidade, sobretudo os especializados em áreas de justiça e segurança pública.
> Tampouco é novidade que as configurações prisionais envolvem relações entre as chamadas dimensões formais e informais [...] (2014, p. 38-9).

Dado não ser possível abordar a totalidade da complexidade que envolve a questão penitenciária, optamos por observar o Conselho da Comunidade da Execução Penal, instituição prevista no rol de órgãos que compõem a Execução Penal, no art. 61 da Lei de Execução Penal (LEP), de 1984 (BRASIL, 2021). Este órgão possui legitimidade para atuar na Execução Penal e é composto por membros da sociedade civil.

[1] Mestra em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas, Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Pelotas, jiuliaestela@hotmail.com.

No que tange à noção de cidadania, a conceitualização clássica de Thomas Humphrey Marshall compreende a cidadania como composta por três elementos: civis, políticos e sociais. A composição destes elementos seria a seguinte:

> o elemento civil é composto dos direitos necessários a liberdade individual [...]. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político [...]. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63-4).

Esta definição não pode ser aplicada de modo imediato e irresponsável para o indivíduo apenado, pois, o exclui da condição de cidadão. A questão imporia um problema grave, qual o *status* do apenado? A Carta Magna prevê apenas duas modalidades de sujeitos: o cidadão e o estrangeiro, não há um tratamento diferenciado para o apenado. Assim, em tese, o apenado é um cidadão, no entanto, devido as violações de Direitos Humanos documentadas nas últimas décadas no sistema penitenciário, torna-se difícil enquadrá-lo nesta categoria, heurística e empiricamente. Neste sentido, uma reconstrução atenta deste conceito se faz necessária.

Selecionamos para o estudo a Comarca de Pelotas/RS, atentando para a atuação do Conselho da Comunidade da Execução Penal existente nesta Comarca e dentre as competências deste, sua relação com o Presídio Regional de Pelotas (PRP).

Assim, o objetivo geral do trabalho é: Compreender como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas observa e ao mesmo tempo atua como mediador da cidadania da pessoa presa do Presídio Regional de Pelotas. E os objetivos específicos são: a) descrever o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, e pensar sua atuação na dinâmica das figurações do campo da questão penitenciária; b) discutir o conceito de cidadania e como este se apresenta, no caso das pessoas presas, especificamente no Presídio Regional de Pelotas; c) descrever e analisar como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas compreende a cidadania da pessoa presa; d) observar como as ações do Conselho da Comunidade auxiliam a construir a cidadania da pessoa presa.

O trabalho se justifica pela sua abordagem, relação entre duas dimensões bastante relevantes para o estudo no campo das prisões: instituições atuantes no espaço da prisão e a dignidade (possibilidade de cidadania) dos apenados. Objetiva-se entender como a cidadania da pessoa presa pode ser compreendida mediante a atuação de um órgão tão particular, como é o caso do Conselho da Comunidade.

O problema que se apresenta é: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua na mediação entre Estado e apenado no tocante à cidadania do indivíduo privado de liberdade?

Para responder ao problema lançado utilizaremos de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, onde se utilizará do método de pesquisa participante, uma vez que sou integrante do Conselho da Comunidade de Pelotas/RS, com um olhar etnográfico. Como técnicas de pesquisa faremos uso de: análise documental, entrevistas semiestruturadas e grupo focal. Utilizaremos também um caderno de campo com o objetivo de não sermos traídos pela nossa memória.

Os documentos observados serão os projetos encaminhados ao Juízo da VEC-Regional, para auferir verbas, além de documentos internos do próprio Conselho da Comunidade, como por exemplo, o Estatuto. As entrevistas semiestruturadas serão aplicadas com os membros mais atuantes, tem-se a perspectiva de que sejam em número de seis e o grupo focal estará aberto a todos aqueles que aceitarem participar.

As reuniões ordinárias mensais serão observadas de forma etnográfica e para uma aproximação com o espaço da prisão, acompanharei as visitas de fiscalização do Conselho da Comunidade, que ocorrem de modo mensal, possibilitando a realização de uma etnografia (observação) do espaço e das dinâmicas. Por fim, a análise será realizada a partir de uma análise textual discursiva, possibilitando o captar do novo emergente (MORAES, 2003).

2. Notas introdutórias: a construção do trabalho

Este trabalho possui dois grandes eixos temáticos, são as categorias macro que nos auxiliarão a responder o problema lançado, quais sejam: cidadania e Conselho da Comunidade.

Para compreender como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas atua como um mediador da cidadania da pessoa presa, é necessário observar as teias de relações e interdependências que circundam esta instituição.

Deste modo, a teoria base para a observação da realidade é a sociologia relacional de Elias (2006; 1999) e sua visão de figurações. Esta forma de compreensão da realidade nos permite lançar um olhar para o conjunto da complexidade, pois segundo o autor é "necessário não só explorar uma unidade compósita em termos das suas partes

componentes, como também explorar o modo como esses componentes individuais se ligam uns aos outros, de modo a formarem uma unidade" (ELIAS, 1999, p. 78). A interdependência não pode ser estudada quando se atenta exclusivamente para as partes individuais (ELIAS, 1999). Isto não significa que a completude será objeto de análise, o recorte de observação se estabelece, porém, não se perde a dimensão de uma teia de figurações e jogos de poder mais ampla.

Nas relações de interdependência, vislumbra-se os vínculos de poder. O autor elenca que o poder sempre está presente nas relações, distribuído de forma mais igualitária ou desigual, uma vez que "não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas" (ELIAS, 1999, p. 81). Para elucidar sobre a questão do poder, o autor utiliza da noção de modelos de jogos, pensando o poder dos indivíduos como a força dos jogadores.

Em um modelo de jogo simples, com dois jogadores envolvidos, onde um deles é nitidamente mais forte do que o outro é possível afirmar que este é capaz de dominar o jogador mais fraco e em certa medida, também o jogo. Porém, não se trata de um domínio absoluto, pois, assim como o jogador fraco necessita reagir a jogada anterior, também o jogador forte, invariavelmente, precisa levar em consideração a jogada do jogador fraco. Caso a força do jogador fraco fosse zero, não haveria o estabelecimento de um jogo. Quando a desigualdade da força entre os jogadores diminui

> ambos os jogadores terão correspondentemente menos possibilidades de controlar as configurações mutáveis do jogo; e menos dependentes serão as configurações mutáveis do jogo relativamente aos objectivos e planos que cada jogador formará por si mesmo sobre o decurso do jogo. Inversamente, mais forte se torna a dependência dos planos globais dos jogadores e das suas jogadas relativamente às configurações mutáveis do jogo – ao processamento do jogo. Quanto mais o jogo se assemelha a um processo social, menos se assemelha à realização de um processo individual (ELIAS, 1999, p. 89).

Agora, quando novos jogadores vão sendo agregados, as relações se complexificam. Será necessário observar se cada jogador está atuando de forma individual, se há formação de grupos, se um jogador se destaca em força individualmente, se dentro do grupo este poder se iguala ao outro grupo. Pode ainda ser um jogo de níveis, por exemplo, em um jogo de dois níveis teríamos aqueles que efetivamente efetuam as jogadas e outros que atuam como fiscais ou juízes. Dentro desta complexidade a possibilidade de domínio de um jogador sobre o encaminhamento do jogo se torna ainda mais improvável (ELIAS, 1999).

A noção dos jogos explicita a existência das figurações. Elias vai dizer que as figurações ficam evidentes pela linguagem, uma vez que a existência de pronomes só pode ocorrer com relação ao outro (ELIAS, 1999). E o que especificamente seriam as figurações? Segundo Elias (1999, p. 141) "o conceito de configuração serve portanto de simples instrumento conceptual que tem em vista afrouxar o constrangimento social de falarmos e pensarmos como se o <<indivíduo>> e a <<sociedade>> fossem antagónicos e diferentes". O autor defende a necessidade de olhar para o todo, observando que a sociedade é constituída por indivíduos e que estes só podem ser reconhecidos como tais, devido a seu pertencimento a uma sociedade. São as múltiplas relações e interdependências que devem ser observadas e apreendidas (ELIAS, 1999).

A noção de figuração tem como elemento central a interdependência entre os indivíduos. É necessário pensar nas múltiplas relações que estes estabelecem e na complexidade que daí advém. Embora as interdependências emocionais sejam as primeiras a serem observadas e identificadas, outros modos de interdependência se estabelecem, podemos imaginar as ligações políticas ou econômicas, assim, ingressam na esfera da relação entre o Estado-nação e os indivíduos (ELIAS, 1999).

Outra contribuição importante da teoria de Elias é que ele nos faz compreender que as relações existentes são "perspectivacionais", ou seja, ao observar uma relação, está se lançando o olhar a partir de um ponto (ELIAS, 1999). Assim, vale ressaltar que o olhar será lançado a partir do Conselho da Comunidade da Execução Penal de Pelotas/RS, pois, é a instituição que a pesquisadora integra.

Passamos agora para a discussão dos conceitos de cidadania e Conselho da Comunidade, aos quais serão destinados itens específicos.

2.1 Cidadania

O conceito de cidadania é, em grande medida, demasiadamente amplo. Uma definição aceita como clássica é apresentada por Thomas Humphrey Marshall (1967), que compreende a cidadania como composta por três elementos: civis, políticos e sociais. Neste sentido, o indivíduo que fosse titular das três esferas de direito seria o cidadão pleno, aquele detentor de alguns direitos figuraria como cidadão incompleto e o indivíduo que não fosse beneficiário de nenhum desses direitos seria o não cidadão (CARVALHO, 2018).

Segundo Marshall o conceito de cidadania teria se desenvolvido na Inglaterra, seguindo uma ordem cronológica na aquisição dos direitos. No século XVIII, os direitos civis, no século XIX, os políticos e os direitos sociais teriam surgido no século XX. Carvalho vai defender que este processo linear não pode ser aplicado ao caso brasileiro, servindo apenas de modo comparativo. No Brasil haveriam duas distinções substanciais do caso inglês. Uma diz respeito a maior ênfase no social, a outra refere-se à sequência em que os direitos foram adquiridos, sendo o social o predecessor (CARVALHO, 2018).

Mesmo tendo sido desenvolvido especificamente para o caso inglês, "a imagem projetada por Marshall passou a servir de referência para se aferir o status da normatividade de outras sociedades e, em muitos casos, para se delimitar fronteiras entre os chamados 'centro' e 'periferia' da modernidade" (TAVOLARO, 2008, p. 117). Deste modo, quanto mais a ordem de aquisição dos direitos se aproximava à projeção de Marshall (civis, políticos e sociais), mais moderna era a sociedade.

Levando em consideração que a construção elaborada por Marshall, no que consiste ao conceito de cidadania não pode ser aplicada ao caso brasileiro, pelos motivos acima elencados e que seu desenvolvimento está vinculado com o surgimento dos Estados-nação, faz-se relevante observar o percurso particular da cidadania no Brasil.

Para uma construção histórica-temporal utilizaremos as contribuições que José Murilo de Carvalho elabora em "Cidadania no Brasil: o longo caminho" (CARVALHO, 2018). O livro está dividido temporalmente (1822-1930; 1930-1964; 1964-1985 e pós redemocratização).

Outra fonte teórica importante é a obra "Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira", de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1987). A contribuição primordial deste autor é a ideia de cidadania regulada. É importante destacar que este livro foi escrito originalmente em 1979 (utilizo a 2ª edição de 1987), em pleno período ditatorial. O autor, partindo de uma discussão baseada na relevância do trabalho e da sua regulação na constituição da cidadania, elabora, a partir do pós-30, o itinerário das políticas públicas voltadas para a regulamentação do trabalho no Brasil e consequentemente o alcance do *status* de cidadão.

Visando uma contextualização mais macro, faz-se importante referenciar James Holston, a partir de seu livro intitulado "Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil". O autor está preocupado com as questões fundiárias, tomando como foco a cidade de São Paulo. No início do livro aborda a construção da cidadania brasileira, comparando com a construção francesa e norte-americana, que

segundo ele, são fontes de inspiração para o país neste processo. Além deste aspecto histórico, o autor vai introduzir a noção de cidadania insurgente, que faz a contradição da cidadania entrincheirada. Ambas compõem o que Holston denomina como cidadania diferenciada, a possibilidade de legitimar a diferença entre os cidadãos (HOLSTON, 2013).

Faz-se também relevante atentar ainda para o conceito de subcidadania pensado por Jessé Souza, no livro "A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica", em 2003 (SOUZA, 2003). Neste, o autor atenta para a constituição da "ralé" da sociedade brasileira (baseada fortemente na escravidão) e como estes indivíduos estão afastados do usufruto de direitos e, portanto, da cidadania, sendo relegados a condição de subcidadãos.

2.2 Conselho da Comunidade da Execução Penal

O Conselho da Comunidade da Execução Penal, é um órgão da Execução Penal, previsto no inciso VII, do art. 61 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal (LEP). No que consiste as incumbências deste órgão, elas estão estabelecidas no art. 81, LEP, e consistem no que segue:

> Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:
> I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;
> II - entrevistar presos;
> III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;
> IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento (BRASIL, 2021).

A legislação é bastante genérica na regulamentação do órgão, o que proporciona que os Conselhos da Comunidade sejam muito distintos entre as diferentes Comarcas. Além da escassa legislação sobre o órgão, a literatura sobre o mesmo também é restrita.

O que encontramos sobre o órgão são alguns documentos oficiais que visam auxiliar na organização e instalação destes. Consoante a legislação (BRASIL, 2021), cada Comarca deve possuir um Conselho da Comunidade, e segundo dados de 2020, há no Brasil 2677 Comarcas (JUSTIÇA EM NÚMEROS 2020, 2020), porém, ele ainda não é realidade em muitas delas. A presença deste órgão visa fomentar a participação da comunidade na Execução Penal, auxiliando no "processo que vai desde o início do

cumprimento da pena até o reingresso ao convívio social" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008, s.p.).

Merecem destaque dois documentos elaborados pela Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, instituída pelo Ministério da Justiça em 2004 por meio da Portaria n.º 2.710, de 23 de setembro, tendo sua duração prorrogada pela Portaria do Ministério da Justiça n.º 164, de 15 de fevereiro de 2006. O primeiro documento é uma cartilha, com o objetivo de fomentar a criação de novos conselhos, para tanto traz informações sobre instalação, composição e atribuições (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008). Outro documento oriundo desta mesma comissão é um importante relatório, Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade, que congregou as informações auferidas ao longo da atuação da Comissão (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Haroldo Caetano da Silva (2010, p. 22) afirma que o Conselho da Comunidade "constitui-se no mais importante elo de ligação entre a sociedade e o preso". Trata-se do órgão, com previsão legal, que possibilita à sociedade civil, de modo direto, por meio do voluntariado, atuar na execução penal. Assim, os Conselhos da Comunidade representam "a instância de participação da comunidade local junto aos presídios" (WOLFF, 2010, p. 25).

Segundo a Cartilha dos Conselhos da Comunidade, elaborada pela Comissão citada, os Conselhos operam como um mecanismo para que a sociedade possa chegar ao reconhecimento de que os indivíduos aprisionados são integrantes da mesma sociedade que os sujeitos livres. Ademais, funcionam de forma que a "sociedade civil possa efetivamente atuar nas questões do cárcere, quer para humanizá-lo, quer para que as pessoas que lá estão possam retornar ao convívio social a partir de uma perspectiva mais reintegradora" (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008, s.p.).

Muitos dilemas se apresentam aos Conselhos da Comunidade: legislação genérica, falta de constituição do órgão em diversas Comarcas, problemas para auferir verba para os projetos e para própria manutenção administrativa/burocrática, estabelecimento de relação com outras instituições da Execução Penal, desconhecimento e resistência por parte da sociedade sobre os Conselhos da Comunidade, entre outros. E neste emaranhado, se encontra a atuação do Conselho da Comunidade de Pelotas/RS.

Avançando no trabalho, alguns resultados preliminares podem ser observados e serão apresentados no próximo tópico.

2.3 Resultados preliminares

Analisando a realidade de Pelotas podemos elencar alguns atores da complexidade da questão penitenciária: Conselho da Comunidade, Defensoria Pública, Frente dos Coletivos Carcerários, Familiares, Pastoral Carcerária, outras denominações religiosas, APAC, Universidades, Facções, 5ª Delegacia Penitenciária, Judiciário, Ministério Público, SUSEPE, Presídio Regional de Pelotas, entre outros.

Há ainda desdobramentos nestes jogadores. No caso do Presídio Regional de Pelotas, podemos pensar os apenados, estes divididos entre os presos trabalhadores, presos "comuns" e líderes/chefes de galeria. Em relação a Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe), ainda que vista como uma instituição autônoma, sua vinculação se mantém muito estreita com o PRP, uma vez que sua atuação, em grande medida, ocorre no interior do estabelecimento. Vale destacar que as partes deste órgão, Susepe, podem ser apresentadas da seguinte maneira: Administração do PRP, setor de segurança, agentes administrativos e equipe técnica (especialmente assistentes sociais e psicólogos). Esta "confusão" entre PRP e Susepe demonstra claramente as múltiplas figurações que se apresentam e como se mostra impossível a separação e observação isolada de uma instituição, sem se atentar para as interdependências e jogos de poder que se estabelecem.

Pensando nos níveis de jogos que Elias (1999) aborda, podemos pensar níveis de jogadores no campo de observação. Em um nível superior, podemos elencar o Judiciário, o Ministério Público e a Administração do Presídio Regional de Pelotas (Susepe). Em um nível mais baixo atuam a Defensoria Pública, o Conselho da Comunidade, a Pastoral Carcerária, entre outros. Esta divisão de poderes pode ser observada quando da realização da pesquisa de mestrado, onde, embora formalmente o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuam as mesmas prerrogativas, o tratamento dispensado a eles é diferente (HELING, 2019).

No nível mais alto desse jogo, tem-se a prevalência do poder punitivo, da vigilância e segurança e no nível mais baixo a busca por uma execução da pena justa. Estes dois grupos mantem contato frequente, embora em um primeiro momento pareça que atuam como "rivais", a cooperação é um elemento constante (HELING, 2019). Devido a fatores conscientes ou inconscientes há uma maior força com os setores do nível mais alto. Embora ocorra situações em que as instituições de nível mais baixo ajam coletivamente, na ampla maioria das vezes, jogam de modo individual, enfraquecendo o seu poder.

Em relação a ideia de cidadania, o desafio lançado no presente trabalho é compreender como o conceito é empregado/acionado na atualidade, quando estamos a pensar especificamente a questão dos direitos e dignidade das pessoas privadas de liberdade. Será que podemos falar que antes do ingresso no cárcere estes eram subcidadãos? Esta condição se mantém no cárcere? Quais as características os classificam como subcidadãos? Será que quando políticas públicas ou ações de órgãos e Organizações Não-governamentais (ONGs), a nós importa especialmente a atuação do Conselho da Comunidade como mediador, acionam a ideia de cidadania estão o fazendo dentro de uma lógica regulatória? Esta lógica regulatória se exerce com base no trabalho ou outro mecanismo é operacionalizado? Ainda, estaria o Conselho da Comunidade auxiliando na construção de uma cidadania insurgente, onde os presos passam a não só constituir a cidadania formal e passam a usufruir de direitos? Ao final do trabalho se visa contribuir com respostas para estas questões.

Os resultados parciais são no sentido de que a cidadania do apenado é complexa e merece uma especial atenção. Compreender seu *status*, os direitos que (não)usufrui é importante para a localização deste indivíduo dentro da sociedade brasileira. Devido a pandemia da Covid-19 esta parte do trabalho se encontra prejudicada, devido ao fato de não ser possível ingressar no Presídio Regional de Pelotas.

No que se refere ao Conselho da Comunidade da Execução Penal de Pelotas, dentre os 19 membros que atuam, 14 são mulheres e cinco homens. As idades variam entre menos de 30 e mais de 60 anos. É interessante pontuar que é possível identificar grupos de afinidade/interesse dentro do Conselho da Comunidade de Pelotas. Podemos elencar três: a) um primeiro grupo é referente as duas membras que atuam no Conselho da Comunidade e são também integrantes da Pastoral Carcerária, a estas se soma uma terceira membra que possui outra denominação religiosa, este primeiro grupo corresponde a uma motivação religiosa; b) grupo identificado pela sua vinculação a academia, são três os membros que estão presentes neste grupo, dois professores universitários e uma estudante de doutorado; c) um terceiro grupo, também bem identificado, é formado pelos sujeitos que possuem alguma vinculação institucional, a Defensora Pública, duas assistentes sociais do PRP e um membro vinculado à Prefeitura Municipal de Pelotas. Os demais não se enquadram nestes grupos, ou, ainda não há informações suficientes.

É possível identificar que o Conselho da Comunidade de Pelotas visa contribuir para a execução da pena justa, no entanto, há momentos em que outros órgãos da

execução fazem uso assistencialista do mesmo, por exemplo, solicitando doações de materiais que a principio são responsabilidade do Estado. Ainda, é um órgão que constantemente busca seu espaço de atuação dentro da execução penal, requerendo o reconhecimento da legitimidade de atuação.

3. Considerações finais

Por se tratar de um trabalho em construção, as conclusões ainda são incipientes. Podemos afirmar que se trata de um trabalho urgente e relevante para o campo da sociologia, onde se será capaz de auferir a construção da cidadania de uma população amplamente marginalizada e como a atuação de um órgão estatal, que possibilita a participação da sociedade civil nas questões relativas à execução penal, auxilia nesta construção.

Referências

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Lei de Execução Penal**, Brasília, 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 25 mar. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 24ª. ed. atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Questão Penitenciária: obstáculos epistemológicos e complexidade. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 35, n. 126, p. 29-46, 2014. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/697/892. Acesso em: 4 jun. 2021.

ELIAS, Norbert. Conceitos sociológicos fundamentais (Figuração). In: ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios:** Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 25-27.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Lisboa/Portugual: Edições 70, 1999.

HELING, Jiulia Estela. **Defensoria Pública e Figurações Prisionais:** um estudo de acesso à justiça. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente:** disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. E-book.

JUSTIÇA EM NÚMEROS 2020. Brasília: CNJ - Conselho Nacional de Justiça, 2003- . 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. 1ª. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, 2010. 177 p. Disponível em: https://feccompar.com.br/documentos/fundamentoseanalise.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Conselhos da Comunidade**. 2ª. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/30/Documentos/Artigos%20e%20cartilhas/Conselhos%20da%20Comunidade%20cartilha.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência e Educação**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ciedu/a/SJKF5m97DHykhL5pM5tXzdj/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 5 jun. 2021.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. 2ª. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, Haroldo Caetano da. A participação comunitária nas prisões. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. 1ª. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, 2010. p. 15-23. Disponível em: https://feccompar.com.br/documentos/fundamentoseanalise.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania:** para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

TAVOLARO, Sergio B. F. Quando discursos e oportunidades políticas se encontram: para repensar a sociologia política da cidadania moderna. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 81, p. 117-136, 21 dez. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/zV3LX4RcZnKJ5qHbCPHjhDD/?lang=pt#ModalDownloads. Acesso em: 15 maio 2021.

WOLFF, Maria Palma. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável?. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. 1ª. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, 2010. p. 24-40. Disponível em: https://feccompar.com.br/documentos/fundamentoseanalise.pdf. Acesso em: 26 maio 2021.

ADOECER E MORRER NA PRISÃO: ANÁLISE DE DEMANDAS DE INDENIZAÇÃO NO TJRS

Flavia Giribone Acosta Duarte[1]
Marina Nogueira Madruga[2]

1. Introdução

A prisão, seja preventiva ou após condenação, por si só causa grandes repercussões nas famílias dos encarcerados envolvidos. Essas são ampliadas em casos de doenças e falecimentos sob custódia prisional. Este trabalho de pesquisa documental expõe dados e reflexões com base em Acórdãos judiciais de processos demandando indenização, movidos por familiares de detentos que, por situações categorizadas como enfermidades, vieram a falecer sob a responsabilidade do Estado. E é tal responsabilidade, seu alcance, seus conteúdos, que tais Acórdãos colocam em evidência. Esta pesquisa de natureza qualitativa e exploratória – dada as fontes documentais acessadas – tem por objetivos contribuir para a melhor compreensão desses eventos, sob uma perspectiva reflexiva acerca da garantia do direito à saúde nos ambientes prisionais, bem como das posturas e crenças dos julgadores quanto à relação Estado e garantia da integridade física e moral dos encarcerados, além de colaborar com a elaboração de uma agenda de pesquisas acerca das mortes sob custódia prisional.

O corpus de análise, composto por 18 Acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) julgados entre 02 de agosto de 2016 e 30 de setembro de 2019, é um recorte de uma pesquisa mais ampla, na qual foram analisadas 63 decisões envolvendo diferentes categorias de mortes sob custódia prisional (homicídio, suicídio, acidente, morte natural/enfermidades, incêndio e situações de fuga, além de eventos registrados como "causa morte da morte desconhecida").

O período delimitado para a coleta dos documentos levou em consideração o julgamento e publicação, por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), do Recurso Especial 841.526/RS, no qual, com efeito de repercussão geral, a responsabilidade do

[1] Doutoranda no Programa de Pós–graduação em Política Social e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: flavicaacosta@gmail.com

[2] Mestra em Política Social e Direitos Humanos (UCPEL) E-mail: marina_mad@hotmail.com

Estado por tais mortes foi reafirmada, bem como reforça o posicionamento de que é passível ser o Estado responsabilizado a indenizar danos morais e materiais decorrentes de eventos de suicídio sob custódia prisional (STF, 2016).

A coleta foi realizada através do site do TJRS, usando como termos de busca: Estado; responsabilidade; morte; e, preso. Filtrados os resultados, a análise utilizou o conteúdo integral dos Acórdãos, conforme disponibilizadas no site.

Como documento judicial e fonte para pesquisa, importante destacar, seguindo o Artigo 204 do Código de Processo Civil brasileiro (BRASIL, 2015), que o "Acórdão é o julgamento colegiado proferido pelos tribunais". É "composto pelos votos de no mínimo três desembargadores, sendo que os votos podem ou não coincidir em suas argumentações e fundamentações" (COACCI, 2013, p. 100).

Analisar Acórdãos, portanto, permite acessar como o Judiciário, na sua relação com o Estado e participação no campo deste, reforça concepções e diretrizes de ordem social e de direitos de cidadania; como, no tema específico, reconhece e valora a vida daquele que está sob custódia de seu poder de punir.

Já o Direito e a Assistência à saúde são questões sensíveis nos ambientes prisionais. Vários são os elementos que podem auxiliar ou agravar a saúde de uma pessoa privada de liberdade. O ambiente salubre, arejado, o acesso a tratamentos e higiene, citando apenas alguns, são imprescindíveis. A ausência ou precariedade de qualquer um desses impacta diretamente àqueles que se encontram encarcerados.

Muitas dessas mortes, como veremos, poderiam ter sido evitadas. O detento pode ser privado de sua liberdade, não de sua vida e, tampouco, submetido à deterioração da mesma. A prisão, conforme o discurso civilizador da modernidade, não foi feita para matar: "No entanto elas sempre mataram, ou ao menos expuseram à morte, num sentido de que matar não é somente tirar a vida" (CHIES e ALMEIDA, 2019, p. 68).

2. Saúde no sistema prisional

O Infopen é o sistema responsável pelas informações e dados estatísticos ligado ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), ele atualiza e monitora o sistema penitenciário brasileiro. Quanto ao Direito à saúde, os órgãos penitenciários brasileiros se orientam pela Lei de Execução Penal (LEP) e pela Portaria Interministerial nº 1777 (elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Justiça em 2003), instituindo o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP).

> Esse plano prevê a inclusão da população penitenciária no SUS, garantindo que o direito à cidadania se efetive na perspectiva dos Direitos Humanos. O acesso dessa população a ações e serviços de saúde é legalmente definido pela Constituição Federal de 1988, pela Lei n° 8.080, de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, e pela Lei de Execução Penal n° 7.210, de 1984 (INFOPEN, 2017, p. 52).

Além dessas ações e serviços, em conformidade com os princípios e as diretrizes do SUS, caso a unidade prisional não consiga atender o privado de liberdade, o sistema de saúde pública da região deverá fazê-lo. A LEP, em especial no artigo 14, estabelece que todas as pessoas privadas de liberdade têm Direito a acesso à saúde integral garantido pelo Estado, na forma de atendimento médico, farmacêutico e odontológico. No mais recente relatório publicado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), com relação à saúde se destaca:

> [...] Considerando também as condições de aprisionamento que por si só já se colocam como potencializadoras de doenças e agravos, a ausência de serviços de atenção à saúde permanentes nos estabelecimentos prisionais torna–se motivadora de sofrimento, de tensões e, em última medida, de negação ao direito à vida, haja vista que ocorrências simples não tratadas, podem produzir graves danos à integridade física e mental, inclusive levando pessoas à morte (2017, p. 71).

Com relação à infraestrutura, que pode acarretar ou desencadear enfermidades, o relatório aponta:

> [...] com recorrência a existência de estabelecimentos prisionais com espaços insuficientes, disfuncionais, em más condições de conservação e que desrespeitam as necessidades básicas humanas de privacidade, sociabilidade, ergonomia, por exemplo. A insalubridade das unidades prisionais, identificada pelo Mecanismo na maioria das inspeções realizadas, caracteriza por si só tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante (2017, p. 74).

O relatório corrobora com uma visão ampla do problema que se encontra no sistema prisional, o qual pode acelerar ou proporcionar óbitos prematuros e sofrimento às famílias. A violência sofrida pelos detentos é passada, então, para as famílias, elas herdam um sofrimento que não acaba com a morte, pois ainda têm que lutar para que seus direitos sejam garantidos.

2.1 Decisões de processos de pedidos de indenização: casos tratados como

Enfermidade

As mortes sob custódia prisional são categorizadas de diferentes maneiras por órgãos diversos. Os informes oficiais, sem maiores detalhamentos sobre critérios ou metodologias aplicadas, limitam–se a registrá-las em categorias amplas. O Infopen, censo e relatório do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), registra as mortes como naturais, criminais, suicídios, acidentais e causa desconhecida (categoria surpreendente, em se tratando da morte de pessoas que estão sob a vigilância e tutela do Estado); o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) registra os dados apenas como suicídios, homicídios e mortes (CHIES e ALMEIDA, 2019, p.70).

Segundo o último boletim do Infopen, de 2017, a taxa brasileira de mortalidade nos ambientes prisionais era de 15,2/10.000. Neste conjunto as mortes categorizadas como por causas naturais são as mais representativas: taxa de 8,4/10.000. No Rio Grande do Sul, também esta categoria registra a taxa mais alta (5,8/10.000) num conjunto que atinge 13,5 mortes para cada 10.000 pessoas privadas de liberdade.

Do total de 63 acórdãos analisados em nossa pesquisa mais ampla, 18 se referem a casos de doenças, tratados por nós como mortes por enfermidade. Segundo o DEPEN, entretanto, estariam na categoria de morte natural, a qual, acompanhando Santos (1997), merecer ser esclarecida:

> [Morte natural] é aquela que sobrevêm como consequência de um processo esperado e previsível. Por exemplo, nos casos de envelhecimento natural, com esgotamento progressivo das funções orgânicas. Em outros casos, o óbito é um corolário de uma doença interna, aguda ou crônica, a qual pode ter acontecido e transcorrido sem intervenção ou uso de qualquer fator externo ou exógeno. É evidente que strictu senso, a causa do óbito não é "natural" e, sim, patológica. Todavia, habitual do termo considera o tipo de morte como natural (SANTOS, 1997, p. 359).

Estamos, portanto, tratando de casos de natureza patológica e não natural. São chamados vulgarmente de mortes naturais, mas se afastam totalmente desse termo, pois as mortes relatadas nos Acórdãos estão longe de terem sido decorrência de um processo de desgaste ou envelhecimento natural do indivíduo, que o leva a morte pela falência de algum órgão.

Não obstante, o uso da categoria morte natural, como mostra o último levantamento do Infopen, por ser a mais recorrente, a mais “normalizada” dentro da

"normalidade" do sistema prisional, acaba "naturalizando" o não acesso integral à saúde, já que muitas dessas mortes poderiam ser impedidas ou adiadas.

Assim, como o termo morte natural é o oficialmente utilizado, deixa-se claro que quando, e se, o utilizarmos, será somente por ser o registrado pelos órgãos oficiais e não por acreditarmos que seja o correto para descrever ou relatar as mortes que motivam as decisões judiciais analisadas.

2.2 Enfermidades e argumentações relevantes em casos de morte sob custódia

Esse estudo não objetiva analisar, de forma médica ou patológica, as enfermidades que produziram as 18 mortes sob custódia penal que compõem nosso corpus empírico de documentos judiciais, mas sim analisar e compreender como as doenças e mortes são tratadas/vistas pelo Estado, através dos discursos constantes nos Acórdãos que decidiram acerca da responsabilidade estatal. Nesse sentido, percebemos alusão a fenômenos recorrentes dentro das instituições prisionais, bem como crenças acerca das possíveis causas dos óbitos, haja vista que, quando decorrentes de doenças, têm um caráter diferenciado com relação a outros tipos, como suicídio ou homicídio, pois muitas vezes aquelas se desenvolvem por meses ou por anos.

O cuidado com aqueles que perderam um ente querido, muitas vezes por razões difíceis de aceitar, pode ser um passo em direção a uma tentativa de superar ou melhorar sua vida de agora em diante.

Mas são argumentos menos sensíveis os utilizados como forma de explicar um posicionamento favorável ou desfavorável aos processos de indenização demandados por essas famílias. Dos 18 pedidos de indenização, 15 foram desfavoráveis as famílias. Os argumentos principais foram: 4 Ausência do nexo de causalidade e 11 recebeu tratamento viável. Nos três casos favoráveis os argumentos principais foram: 1 insuficiência do tratamento disponibilizado e 2 falha do sistema sem justificativa plausível.

Na maioria dos casos de indeferimento dos pedidos de indenização, o argumento utilizado foi o fato de o enfermo ter recebido tratamento viável. Segundo definição de Joffre Marcondes de Rezende, "tratamento é o conjunto de meios (terapias) empregados visando a debelar uma doença ou proporcionar ao doente cuidados paliativos. Na linguagem médica corrente, usa–se tratamento como sinônimo tanto de terapia como de terapêutica" (2010, p.150).

Com a análise dos Acórdãos, verifica–se que esse atendimento viável, mencionado na maioria deles, diz respeito a um pedido do detento para ser levado ao hospital ou mesmo isto (ser levado ao hospital) ocorrendo em momento imediatamente precedente ao falecimento. Ou seja, no momento em que sua morte se aproximava foi levado ao hospital, e tal é considerado como o "recebeu tratamento viável" que se utiliza para desresponsabilizar o Estado que, então, não teria sido omisso.

Nos parâmetros utilizados na análise, entretanto, sustentamos que esse argumento foge ao conceito do que seria um tratamento, esperado e a ser ofertado como Direito à saúde, para uma pessoa que possui ou adquire uma enfermidade.

Com relação aos casos de deferimento – três; 1/6 do total – aparece a insuficiência de tratamento disponibilizado e a falha do sistema sem justificativa plausível. As falhas e ausências devem ser entendidas, aceitando a premissa de que "o "bom presídio" é um mito, ou seja, "mesmo as mais adequadas e salubres estruturas, acompanhadas de dignos serviços de hotelaria e do acesso aos direitos da utopia da pena neutra, não retiram – apenas anestesiam – os efeitos perversos do sequestro" (CHIES, 2013, p. 33). Assim, tendo essa premissa em mente, buscamos compreender as situações às quais estavam expostas essas pessoas que faleceram por motivos de enfermidade, sabendo que a realidade é bem diferente da ilusão.

Há a presença, em alguns Acórdãos, de um reconhecimento por parte dos julgadores da situação precária em que se encontram os estabelecimentos prisionais. Em 8 dos 18 casos é reconhecida ou mencionada a precariedade do sistema prisional. Mesmo que seja reconhecida tal precariedade, não se identifica uma significativa mudança nas crenças a respeito dos deveres e responsabilidades do Estado, pois se verifica que seis Acórdãos, mesmo sendo reconhecida ou mencionada a situação precária em que se encontram os privados de liberdade, o pleito foi indeferido. Em 10 processos esse fato não é mencionado nem reconhecido de nenhuma maneira, sendo que 9 deles foram indeferidos.

Ou seja, os dados sugerem que os julgadores não vinculam a situação em que vivem e são expostos os presos e uma doença evoluída ou agravada por estar nesses ambientes. Doenças podem estar relacionadas ou serem agravadas quando indivíduos são submetidos a viver em situações longe do mínimo aceitável. O descaso é visto tanto com relações às instalações, como com relação ao acesso à água, comida, dentre outros como enfatizado nos estudos de Jardim (2010) e Barcellos (2010).

Mesmo que as doenças mencionadas nos Acórdãos sejam diversificadas, pode-se perceber uma predominância ou uma incidência maior em um tipo de enfermidade específica. Apresentamos as enfermidades como forma de demonstrar a relação que pode haver entre elas e as precariedades e más condições dos estabelecimentos prisionais.

Percebe–se, de imediato, um maior número de doenças ligadas ao sistema respiratório. Dos 18 processos, 12 relataram mortes causadas com alguma conexão com esse sistema. Muitas delas acompanhadas de outras enfermidades que, sendo tratadas devidamente, não levariam a óbito. A falta de tratamento adequado, a demora no atendimento, as instalações insalubres e a falta de água potável são alguns fatores que acarretam ou aceleram.

3. Considerações finais

Esse estudo traz alguns processos de indenização de mortes denominadas, por muitos órgãos oficiais, como naturais. Muitos Acórdãos trataram as mortes como fatos isolados, sem contextualizá-las com o seu entorno, tampouco se percebe um cuidado com a vida daqueles que sofrem o luto da perda.

Os casos analisados dizem respeito a mortes por enfermidade de pessoas que estavam sob custódia prisional. Acessamos documentos judiciais os valorizando como meio de nos aproximarmos de eventos que estão invisibilizados pelos muros das prisões, mesmo sabendo que os dados que nos fornecem, sobre o que ocorre ou ocorreu dentro do sistema prisional, nem sempre são claros e objetivos. Pelo contrário, temos sempre que lidar com as poucas e nem sempre confiáveis informações passadas pelos órgãos oficiais, as quais deixam brechas e indagações que ficam sem respostas. “[...] Se carece de estadística homogénea y fiable sobre la mayor cancelación de derechos que la privación de libertad puede suponer: el fallecimiento de personas bajo custodia penal en los países de la región” (GUAL, 2016, p.30).

Nossas análises levaram em conta limitações e informações imprecisas e incompletas, como salientam Chies e Almeida (2019), bem como atentamos para a simplificação das categorizações das mortes de modo a constar enfermidades como mortes “naturais” e “naturalizadas”.

A análise de pedidos de indenização em casos de morte sob custódia no Rio Grande do Sul, categorizadas como mortes por enfermidade, traz elementos para uma reflexão acerca de como vidas estão sendo tratadas quando estão sob o sequestro

institucional e penal do Estado. Vidas de pessoas que, por algum motivo se encontram encarceradas dentro de um estabelecimento prisional, sendo que muitas delas ainda nem foram julgadas. Vidas privadas de liberdade, mas que continuam sendo vidas.

Muitas das mortes que compõem essa pesquisa eram possíveis de serem evitadas, mas não foram. A maioria dos pedidos de indenização foram negados sob o argumento de que o tratamento viável foi ofertado e que não havia conexão da causa morte com o encarceramento em si.

Os relatórios da Comissão Parlamenta de Inquérito e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura mostram o contrário, mostram como a saúde física e mental é afetada em lugares que não estão em condições razoáveis de salubridade.

Muitos fatores podem favorecer o surgimento de uma doença ou agravar uma já existente. Não ter espaço adequado por motivos de superlotação, insalubridade devido à falta de higiene, rede adequada de água e esgoto, são condições desumanas de sobrevivência.

Além das argumentações usadas, como forma de explicação do deferimento ou não das indenizações, os Acórdãos também apresentam o outro lado, ou seja, um pouco de como as famílias perceberam os fatos.

Alegações foram observadas com relação ao não atendimento médico ou atraso dos atendimentos. Quando aconteciam, sugerem que era porque o enfermo já se encontrava em estado demasiadamente preocupante. Outro ponto levantado pelas famílias se refere a agressões sofridas, deixando lesões não compatíveis com a enfermidade relatada como causa mortis, ou de agressões físicas sem um correspondente sem atendimento. Abusos sexuais foram relatados, em decorrência dos quais doenças foram contraídas (em dois dos casos analisados).

Recorrentes, ainda, foram argumentos com relação a possível culpa do detento em relação à enfermidade: por ser usuário de drogas; por ter fugido várias vezes podendo ter contraído a doença nesses eventos.

Há, portanto, uma culpabilização do detento, da família e uma insensibilidade ao que diz respeito à estrutura precária dos estabelecimentos prisionais e doenças a esse fator vinculadas.

As 18 mortes que acessamos, chamadas oficialmente de mortes por causas naturais, afastam–se do que seria natural em termos médicos, mas se aproximam de uma morte que o Estado se permite naturalizar (tornar comum e banal) de acordo com o

ambiente degradante e situação geral em que as pessoas privadas de liberdade são expostas e obrigadas a viver.

Os casos de doenças com causa mortis associada a insuficiência respiratória são a maioria nesse estudo, e tal parece não causar nenhuma reflexão com relação ao elo existente entre encarceramento em condições precárias e problemas respiratórios.

Mas este estudo adotou por termo inicial agosto de 2016, depois do STF decidir – com efeito de repercussão geral – que: "Em caso de inobservância de seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da CF/88, o Estado é responsável pela morte de detento". Assim, a condenação à pena privativa de liberdade não deveria implicar tamanho sofrimento físico e mental, mesmo sabendo que:

> a prisão é uma instituição antissocial, deturpa qualquer possibilidade de reprodução de condições mínimas de sociabilidade saudável, motivo pelo qual é muito difícil se realizar análises que, ao final, concluam por uma solução de seus paradoxos. Nenhuma conclusão será pelo melhor, mas sim pela maior possibilidade de redução de danos ou por sua abolição (CHIES, 2013, p.33).

E, para que se afirmem compromissos de políticas pública e sociais com a redução de danos na questão penitenciária, reforçamos as mortes analisadas estão longe de ser natural e que, portanto, não podem ao Estado, ao Judiciário, aos órgãos de gestão penitenciária e à sociedade, pouco importar. Em 15 dos 18 casos analisados, tanto a pessoa privada de liberdade, como seus familiares, não foram, sequer de forma mínima, aliviados de um tratamento desumano e degradante.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. **Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. v. 254, 2010.

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

CHIES, Luiz Antônio Bogo e ALMEIDA, Bruno Rotta. **Mortes sob custódia prisional no Brasil Prisões que matam; mortes que pouco importam**. Revista de Ciencias Sociales, Uruguai. v.32, 2019.

COACCI, Thiago. **A pesquisa com Acórdãos nas Ciências Sociais**: algumas reflexões metodológicas. Mediações. Londrina, vol. 18, n. 2, pp. 86–109, 2013.

GUAL, Ramiro. **La muerte bajo custodia penal como objeto de investigación social**: una perspectiva regional. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas. V. 02, N. 2, 2016.

INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Acesso em: Nov. 2020. Disponível em: http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen–levantamento–nacional–de–informacoes–penitenciarias.

JARDIM, Ana Caroline Montezano Gonsales. **Famílias e prisões**: (sobre)vivências de tratamento penal. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Faculdade de Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

LEP. Lei de Execução Penal. Acesso em: Nov. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.

MNPCT – Relatório do Mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura (2017). Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas–de–atuacao/tortura/relatorios–mnpc/pg. Acesso em: Nov. 2020.

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1777, de 09 de setembro de 2003. Acesso em: Nov. 2020. Disponível em: http://www.crpsp.org.br/sistemaprisional/leis/2003Portaria1777.pdf

RE – Recurso Extraordinário 841526/RS. Acesso em novembro de 2020. Disponível em:http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/

REZENDE, Joffre Marcondes de. **Terapia, terapêutica, tratamento**. Revista de Patologia Tropical, Goiás. v.39, n. 2., 2010.

SANTOS, Maria Celeste Cordeiro Leite dos. **CONCEITO MÉDICO–FORENSE DE MORTE**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 92, p. 341–380, 1997.

DEMANDAS DE INDENIZAÇÃO EM CASOS DE MORTE SOB CUSTÓDIA PRISIONAL NO TJAM, TJCE E TJRS

Marina Nogueira Madruga[1]
Flávia Giribone Acosta Duarte[2]

1. Introdução

A partir do julgamento do Supremo Tribunal Federal, em 2016, do Recurso Extraordinário 841.526 do Rio Grande Do Sul que teve como tese que em caso de inobservância do seu dever específico de proteção, previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. Partindo desta premissa, o artigo tem por objetivo geral analisar os julgamentos de acórdãos em demandas de indenização em casos de morte sob custódia prisional julgados pelos Tribunais de Justiça do Estado do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul, bem como, como objetivo específico, observar o impacto da decisão com repercussão geral constitucional do RE 841.526/RS nessas demandas interpostas pelos familiares dos detentos.

O texto expõe dados e reflexões decorrentes de pesquisa em Acórdãos judiciais de demandas de indenização em casos de morte sob custódia prisional julgados pelos TJAM (14 acórdãos), TJCE (66 acórdãos) e TJRS (63 acórdãos).

O corpus de análise é composto, portanto, por 143 acórdãos entre 2016 e 2019. Trata-se de recorte de pesquisa mais ampla que analisa a postura dos tribunais brasileiros. A pesquisa é de natureza qualitativa e exploratória e tem por objetivos contribuir para a melhor compreensão, sob uma perspectiva reflexiva, acerca de como a decisão, com repercussão geral, pode impactar nos argumentos utilizados e nas decisões tomadas pelos julgadores em casos de indenização a partir da morte de detento no interior de estabelecimentos prisionais.

A pesquisa partiu de análises de acórdãos dos três estados brasileiros mencionados acima, no período de 2016 (data de início demarcada a partir do julgamento do RE

[1] UCPEL, marina_mad@hotmail.com

[2] UCPEL, flavicaacosta@gmail.com

841.526/RS) a 2019. Foi realizado um levantamento de dados nos *sites* dos Tribunais de Justiça sobre os casos de pedidos judiciais de indenização no período supracitado, utilizando as palavras-chave de busca em pesquisa de jurisprudência: *estado, responsabilidade, morte* e *preso*. Após o levantamento, os acórdãos foram categorizados em tipos de mortes: suicídio, enfermidade, homicídio, incêndio, situação de fuga e outras situações. A seguir, foi observado se o seu texto menciona e utiliza o Recurso Extraordinário como justificativa para as decisões, quais são essas justificativas e qual o impacto do RE nesses julgamentos.

Analisar Acórdãos, portanto, permite acessar como o Judiciário, na sua relação com o Estado e participação no campo deste, reforça concepções e diretrizes de ordem social e de direitos de cidadania. Os acórdãos trazem, além de decisões, uma forma de olhar para as mortes de pessoas em aprisionamento, para a situação das famílias e em como os Tribunais agem frente a uma decisão com repercussão geral.

A utilização do RE 841.526/RS como base dos operadores jurídicos em se posicionar favorável a indenização ou não, pode nos mostrar uma perspectiva de como esses casos de mortes tem sido vistos em diferentes regiões brasileiras e contribui para uma reflexão sobre posturas e crenças dos julgadores quanto à relação Estado e garantia da integridade física e moral dos aprisionados.

A perspectiva contributiva da análise é a visualização da realidade de casos de morte em prisões e os atos do Estado (deixar/fazer morrer), além do acesso a narrativa do Judiciário: a (des)valorização da vida daquele que está sob custódia de seu poder de punir, desde a inobservância do seu dever de proteção até as decisões desfavoráveis as famílias.

2. Pesquisa em Acórdãos e o RE 841.526/RS

O uso de acórdãos como fonte de pesquisa pode ser visto como uma construção de narrativas a partir da interação dos atores processuais (COACCI, 2013). O acórdão é uma decisão tomada em conjunto pelos julgadores, é "o julgamento colegiado proferido pelos tribunais. Nesse caso, todos ou a maioria dos julgadores devem entrar em acordo para que a decisão seja aprovada" (CNJ, *online*).

As crenças e a forma de ver o mundo dos julgadores está presente na apresentação, argumentação e posicionamento destes durante a tomada de decisão: "Pode-se dizer que cada um deles tem o 'poder de falar e agir em nome do grupo', tem o poder de produzir

o discurso da corporação, pelo qual e no qual ela vai ser reconhecida, expressando, com isto, a ideologia dominante no grupo" (OLIVEIRA e SILVA, 2005, p. 248).

Tendo em conta que o acórdão se configura como um gênero discursivo próprio de domínio jurídico, ele

> Tem natureza argumentativa e decisória, pois encerra determinada etapa de um processo, e caracteriza-se por sua natureza marcadamente dialógica, por compor uma rede entremeada pelas vozes dos sujeitos que atuaram na tramitação dos autos na primeira e na segunda instâncias da Justiça (acusação, defesa e julgamento, testemunhas, ré). Contém ainda as vozes da legislação, da ciência do Direito e dos julgamentos produzidos em outros tribunais (PAULINELLI e SILVA, 2015, p.502).

Nesse sentido, o acesso ao Judiciário e aos posicionamentos em relação as demandas de indenizações por mortes sob custódia prisional foram possíveis através do levantamento, leitura, categorização e análise de dados oriundos desses documentos oficiais.

Como documento complementar para a realização desta pesquisa documental utilizamos a decisão do Recurso Extraordinário 841.526 Rio Grande do Sul, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 30/03/2016, que "reconheceu a repercussão geral do tema constitucional em apreço, qual seja, a responsabilidade civil objetiva do Estado por morte de detento, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal" (BRASIL, 2016).

O julgamento assentou que o Estado, detentor do poder de punir deve ser responsabilizado pelos danos causados aos presos, não apenas em torno da configuração da responsabilidade sobre a morte do aprisionado, mas também do conteúdo e alcance do seu direito fundamental à preservação da integridade física e moral (BRASIL, 2016). Isso pois,

> O Estado Democrático de Direito, onde todos são iguais perante a lei, não pode admitir que alguns indivíduos sejam privados dos seus direitos fundamentais, mesmo que tenham eles atentado contra os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, que o Direito Penal busca tutelar. A pretensão punitiva do Estado, conquanto deva ser exercitada plenamente, deve respeitar os direitos que os acusados ou apenados, como qualquer ser humano, têm assegurados pela ordem jurídica. (BRASIL, 2016, p. 25)

O RE 841.526/RS reconhece a violência perpetrada contra os detentos no interior das prisões e o quanto isso conduziu ao Judiciário os conflitos sociais estabelecidos nesses

espaços, inclusive a morte de detentos, visto que há uma elevada população carcerária, associada ao baixo investimento estatal (BRASIL, 2016).

A título de síntese da decisão do Supremo Tribunal Federal, colacionamos a ementa:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> **1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo,** tanto para as condutas estatais comissivas quanto paras as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.
> **2. A omissão do Estado reclama nexo de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso.**
> **3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral** (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal).
> 4**. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais**, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.
> 5. *Ad impossibilia nemo tenetur*, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se *contra legem* e a *opinio doctorum* a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional.
> 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, *v. g.*, homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis.
> 7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.
> **8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento.**
> 9. *In casu*, o tribunal *a quo* assentou que inocorreu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorreita a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal.
> 10. Recurso extraordinário **DESPROVIDO**. (BRASIL, 2016, p. 1, grifo nosso)

Logo, a tese central da Suprema Corte é de que caso o Estado não preserve a incolumidade do preso, ou seja, seu dever específico de proteção, será responsabilizado pela morte do aprisionado.

3. Cenário prisional do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul

A situação perturbadora em que se encontra o sistema penitenciário brasileiro não é novidade. A lógica de produção de violências, ausência de direitos, superlotação, condições sub-humanas se instaurou. Pretendemos apresentar, de modo breve, a realidade dos estados do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul, objetos de análise da pesquisa, como espelhos do cenário nacional.

Considerando os dados oficiais publicados pelo DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), a população carcerária brasileira cresceu 3,89% do último semestre de 2018 para o primeiro de 2019, contanto com 748.009 pessoas privadas de liberdade em todos os regimes. Dessa massa carcerária 222.558 são presos provisórios (BRASIL, 2020). Em 2020, período pandêmico, contava com o total de 702.069 presos em unidades prisionais brasileiras (BRASIL, 2021).

O estado do Amazonas, considerando os dados oficiais do DEPEN, possuía no primeiro semestre de 2020 um total de 3.563 vagas e uma população prisional total de 7.311 pessoas privadas de liberdade em todos os regimes (fechado, semiaberto, aberto, provisório, tratamento ambulatorial e medida de segurança), apresentando durante esse mesmo período 6.408 entradas (inclusões e transferências de unidades) e 4.236 saídas (entre elas, abandonos, alvarás e soltura, óbitos, permissões de saída, saída temporária e transferência) (BRASIL, 2021).

Em relação ao estado do Ceará observamos que no primeiro semestre de 2020 possuía um total de 12.070 vagas e uma população prisional de 26.609 em todos os regimes, apresentando 17.435 entradas e 17.308 saídas (BRASIL, 2021).

Enquanto o Rio Grande do Sul de Janeiro a Junho de 2020 possuía um total de vagas e uma população prisional de 33.852 em todos os regimes, apresentando 34.458 entradas e 34.375 saídas (BRASIL, 2021).

Atendo-nos a realidade prisional de óbitos sob custódia prisional no sistema penitenciário brasileiro estadual e respectivamente nos três estados em análise, a seguinte tabela é demonstrativa, referindo-se ao total anual de mortes sob custódia.

Tabela 1: Mortes sob custódia prisional no Brasil e nos estados do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul, de 2016 a 2020

	BRASIL	**AM**	**CE**	**RS**
2016	1.074	24	114	109
2017	2.094	90	90	96
2018	1.930	43	77	51
2019	2.168	94	49	179
2020/1	1.328	10	251	64
TOTAL	8.594	261	581	499

Fonte: pesquisa no DEPEN, produzido pelos pesquisadores

O percentual de mortalidade de pessoas sob custódia no primeiro semestre de 2020/1 no sistema prisional brasileiro é de 0,26%, enquanto no Amazonas é de 0,24%, no Ceará de 1,45% e no Rio Grande do Sul de 0,19%. (BRASIL, 2021)

4. O julgamento das mortes sob custódia prisional pelo TJAM, TJCE e TJRS e a relação com o RE 841.526/RS

Os dados aqui analisados representam o total de 143 decisões relacionadas a pedidos de indenização dos familiares por morte de detento sob custódia estatal. É notável uma diferença numérica em relação a essas demandas e também quanto a classificação ou natureza da morte entre os três estados.

O Tribunal de Justiça do Amazonas, entre 2016 e 2019, julgou 14 processos de pedidos de indenização de familiares em decorrência da morte de um familiar sob custódia do Estado, dentre eles: 7 homicídios, 1 enfermidade/mal súbito e 6 outras situações (causa morte desconhecida).

Dos 14 acórdãos analisados, os principais argumentos encontrados pelos julgadores são: redução do valor e entendimento de ser este suficiente/quantia razoável conforme decisão de primeiro grau. Esses argumentos embasam decisões desfavoráveis as famílias, mas não trazem um suporte de dados que explique tal redução ou manutenção. Em nenhum dos acórdãos aparece menção a precariedade do sistema prisional.

Nos sete casos de homicídio presentes no estado do Amazonas, cinco deles tiveram as decisões favoráveis às famílias em relação ao pedido de indenização. Em

apenas um aparece a responsabilidade do estado como argumento principal, mas, mesmo que as discussões dos outros acórdãos versem quase que totalmente sobre o quantum indenizatório, pode-se ler nas entrelinhas que a responsabilidade do estado está presente.

O que se tem a partir da análise dos acórdãos do TJAM sobre a indenização das famílias pelo homicídio do aprisionado das instituições prisionais são: 5 casos favoráveis as famílias, contra 2 casos desfavoráveis, ou seja, que negaram algum pedido relacionado a indenização e até mesmo diminuíram o valor do dano moral.

Dos 5 casos favoráveis, o que se teve foram recursos do Estado do Amazonas com pedido principal de diminuição do valor arbitrado em sentença de primeiro grau a título de indenização, ocasião em que o TJAM manteve inalterada a sentença.

Em relação aos julgamentos pelo TJCE, durante o mesmo período, foi possível analisar 66 acórdãos, sendo 83,3% deles casos de homicídio, ou seja, um total de 54, enquanto surge 1 caso de enfermidade/mal súbito, 1 suicídio, 3 incêndios e 6 outras situações. Dentre os argumentos utilizados se sobressai (em 59 decisões) a responsabilidade do Estado, falha e omissão. Mesmo em situações em que a decisão é desfavorável a família, a responsabilidade é citada. Ou seja, em alguns casos a decisão foi desfavorável ao pedido de indenização, embora o texto tenha deixado claro seu dever de zelar pela integridade daqueles que estão sob sua custódia.

Por exemplo, em 12 casos analisados em que a decisão traz como argumento principal a omissão do Estado, o valor da indenização é reduzido. Em relação a precariedade do sistema prisional, dos 66 acórdãos, em apenas cinco foi possível verificar uma menção a situação alarmante em que se encontram os estabelecimentos prisionais.

O Ceará apresenta 54 casos de homicídios. Desses casos, analisamos como o TJCE em decisão sobre recursos de apelação propostos somente pelo Estado (35), pela família (1), ou por ambos (18), ocasião em que se manifestou: 31 decisões favoráveis as famílias e 23 decisões desfavoráveis.

No estado do Rio Grande do Sul, o número de acórdãos analisados se aproxima do Ceará. No estado gaúcho pode ser verificado 63 casos. Mas diferentemente do Ceará, em relação às categorias estudadas, o Rio Grande do Sul não traz uma categoria predominante como o homicídio no Ceará. Ao contrário, enquanto que 83,3% das mortes foi categorizada como homicídio no TJCE, no TJRS esse percentual é de 34,9% (22 casos), seguido de 28,5% (18) de casos de enfermidade e 25,3% (16) de suicídios, além de 2 casos de fuga, 2 incêndios e 3 outras situações.

Com isso, também há uma mudança nas argumentações encontradas no Rio Grande do Sul, pois muito do que se percebe na forma com que os julgadores se colocam para esclarecer seus pontos e razões pelas quais acreditam ser plausível o pedido de indenização, dizem respeito a forma como ocorreu o falecimento da pessoa privada de liberdade. A maioria das decisões utilizou como argumento a responsabilidade do estado/falha e omissão, seguidos de argumentação de ato exclusivo e imprescindível da vítima e até mesmo o recebimento de tratamento viável.

Novamente não se percebe uma menção muito presente sobre a precariedade do sistema prisional. Nos acórdãos gaúchos apenas 12 relatam claramente a situação degradante dos presídios. O TJRS, em seus acórdãos durante o período estudado, apresenta 22 casos ligados a homicídios em estabelecimentos prisionais. Número de casos bem mais baixo que no estado cearense, pois no Rio Grande 35% foram categorizados como homicídio enquanto que no Ceará, como mostrado anteriormente, foram 83%. A maioria dos casos também traz como argumento principal a responsabilidade do Estado. Em 19 processos o argumento trata da falha do estado em relação a vigilância e proteção das pessoas presas e em dois casos descreve casos de omissão. Sendo assim, dos 22 casos, 21 argumentam sobre a responsabilidade do Estado e em apenas um caso o argumento principal traz o contrário, que não houve falha e que até levaram o apenado ao hospital. A partir da análise dos acórdãos do TJRS sobre a indenização das famílias pelo homicídio são: 11 casos favoráveis as famílias e 11 casos desfavoráveis.

Ainda, das análises realizadas, identificou-se que a ausência por parte do TJAM e TJRS do reconhecimento do Recurso Extraordinário 841.526/RS, que quase não mencionam a referida decisão. Enquanto no TJAM apenas 14% das decisões reconhece e menciona a decisão do Supremo Tribunal Federal e no TJRS 19%, o TJCE menciona e reconhece o Recuso em 80% dos casos. Algumas das narrativas em relação aos casos de homicídio no interior das prisões, apesar de mencionar a decisão com repercussão geral, foram desfavoráveis as famílias, sendo 20 de um total de 23 julgamentos desfavoráveis no TJCE e 2 de 11 no TJRS, enquanto no TJAM embora se tenha 2 decisões desfavoráveis, nenhuma mencionou o recurso.

A repercussão geral tem como finalidade padronizar as decisões pendentes de julgamento recursal e proporcionar maior segurança, garantindo racionalidade processual, pois seu interesse transcende o julgamento daquele Recurso Extraordinário, passando a ser de interesse geral. Ou seja, transborda os limites subjetivos do caso

concreto, ocasião em que a decisão do Supremo Tribunal Federal encontra similaridade em outros processos, para os quais se necessita formar jurisprudência (BARIONI, 2007, p. 218).

O julgamento do RE 841.526/RS assentou tese de responsabilidade estatal frente a morte de detento, em caso de inobservância de seu dever de proteção, previsto no Art. 5°, inciso XLIX, da Constituição Federal. Logo, a

> questão jurídica revela elevada densidade constitucional, posto gravitar não apenas em torno da configuração da responsabilidade civil do Estado em razão da morte de detento (artigo 37, § 6º, da Constituição Federal), mas também do conteúdo e alcance do direito fundamental do apenado à preservação da sua integridade física e moral (artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal). (BRASIL, 2016)

Ainda, o julgamento aponta que a própria jurisprudência do Tribunal Superior

> vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa. (BRASIL, 2016)

A decisão se mostra sensível as mortes sob custódia e explana que "a preocupação em se estabelecer um sistema prisional que respeite os mínimos direitos do homem não é recente," vem desde Beccaria, Bentham, Fiódor Dostoiévski, Zaffaroni, Foucault (BRASIL, 2016, p. 16).

O que nos causa estranheza e indagação do porque os tribunais analisados, principalmente TJAM e TJRS não mencionam em seus julgados o Recurso Extraordinário oriundo do Supremo Tribunal Federal, como tese guia em suas decisões, confirmando compromissos jurisprudenciais com a questão penitenciária e garantindo uma padronização e segurança nos casos de morte sob custódia estatal.

5. Considerações finais

Este artigo tem como intuito principal trazer o panorama geral acerca das mortes sob custódia nos estados do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Sul, no período de 2016 a 2019, analisando 143 acórdãos dos Tribunais de Justiça. Ainda, mencionou os argumentos utilizados por operadores jurídicos em casos de pedidos de indenização de familiares de pessoas privadas de liberdade que faleceram sob custodia estatal e se a decisão menciona ou inclina-se para o teor do Recurso Extraordinário 841526 / RS.

Os argumentos de forma geral se assemelham entre esses três estados, mas o que se difere é a quantidade de processos dos estados relacionados a determinada categoria de morte. Os argumentos estão muito ligados a natureza da morte e a como esta ocorreu. Os estados do Amazonas e Ceará, em sua maioria, apresentam acórdãos ligados a casos de homicídio, sendo que em alguns momentos as taxas de mortes por causa desconhecida ou chamadas naturais são bem mais altas. O que parece não acontecer no estado gaúcho. As taxas de mortalidade ligadas aos chamados casos naturais – motivos de saúde são quase sempre mais altas, durante o período do recorte, e são bem presentes nos pedidos de indenização.

Os casos de homicídio foram em números maiores nos estados representando norte e nordeste, tendo como argumento principal a omissão, falha e a responsabilidade do Estado. Ressalta-se que em alguns casos este argumento não impediu que a demanda fosse negada a família ou que valores fossem reduzidos.

Os argumentos utilizados nos três estados brasileiros, além de apresentarem um discurso impregnado de subjetividade e crenças, que impacta diretamente nas decisões dos julgadores, realça uma sociedade que não respeita a dignidade humana e a vida do aprisionado. Ainda, destacamos que a tese assentada no Recurso Extraordinário 841526/RS não é mencionada na maioria dos acórdãos analisados, causando insegurança jurídica e ainda mais violações aos direitos dos apenados, que não são garantidos.

Com o relatado é lamentável a situação desumana e degradante que vivem e morrem pessoas privadas de liberdade. Somado a isso, está a forma com que, por quem diz o direito, são tratadas as famílias que perderam entes dentro dessa precariedade generalizada que se encontra o sistema prisional nacional.

6. Referências

BARIONI, Rodrigo. Repercussão geral das questões constitucionais: observações sobre a Lei n. 11.418/2006. In: MELLO, José Licastro Torres de, (Coord). **Recurso Extraordinário e Especial: Repercussão Geral e Atualidades.** São Paulo: Método, 2007.

BRASIL, 2021. INFOPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Disponível em: http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen–levantamento– nacional–de–informacoes–penitenciarias. Acesso em: 01 out. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 841526/RS**, 2016.

CNJ. CNJ Serviço: Saiba quando a decisão final é dada por sentença ou em acórdão. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-quando-a-decisao-final-e-dada-por-sentenca-ou-em-acordao/. Acesso em: 01 out. 2021

COACCI, Thiago. "A pesquisa com Acórdãos nas Ciências Sociais: algumas reflexões metodológicas". **Mediações.** Londrina, vol. 18, n. 2, pp. 86–109, 2013.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de e SILVA, Virginia Ferreira. Processos judiciais como fonte de dados: poder e interpretação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005.

PAULINELLI, Maysa de Pádua Teixeira e SILVA, Adriana dos reis. **Análise argumentativa de um acórdão: quadro institucional, doxa e representações sociais em um gênero judicial.** Alfa, São Paulo, 2015.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS IMPACTOS DA COVID-19 EM CÁRCERES LATINO-AMERICANOS E NO BRASIL

Otávio Luís Siqueira Couto[1]

1. Introdução

O presente artigo é resultado de uma pesquisa acadêmica de natureza documental e bibliográfica, realizada através da busca por informações em sites institucionais e de notícias brasileiros e internacionais, além da coleta de dados através de relatórios, resoluções e decisões que se relacionam, direta ou indiretamente, com aspectos relevantes aos direcionamentos que se deram ao enfrentamento da COVID-19 em alguns cárceres latino-americanos e no Brasil, principalmente. Não obstante a complexidade dos elementos que compõem esta análise, o objetivo principal deste estudo é propiciar um sobrevoo sobre alguns elementos que são estruturais na configuração desumana dos cárceres latino-americanos, sobretudo os brasileiros, destacando ressonâncias de questões como o colonialismo, racismo e necropolítica que embora sejam historicamente constantes no universo prisional, com a pandemia da COVID-19 adquiriram nuances ainda mais dramáticas que merecem reflexão e consequente combate.

No primeiro item será apresentada uma reflexão panorâmica sobre alguns desdobramentos e impactos que a pandemia da COVID-19 ocasionou em cárceres latino-americanos, fundamentando a análise proposta sobretudo a partir de um relatório desenvolvido por pesquisadores de diversos países da região que propiciou a sociedade e comunidade acadêmica a reunião de dados sobre prisões e COVID-19, importante ferramenta de pesquisa diante da escassez de dados sistematizados característica deste campo de estudo.

No segundo item serão apresentados aspectos da realidade carcerária brasileira sobrepostas ao pano de fundo da pandemia, oportunizando análises que irão problematizar questões endêmicas na sociedade, sobretudo quanto à natureza dos mecanismos punitivos no Brasil, destacando-se o colonialismo, o racismo e a necropolítica. Naturalmente diante da complexidade de tais questões e das limitações que

[1] Especialista em Ciências Criminais e Mestre em Política Social. Professor Assistente do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Colegiado do Curso de Direito do Campus Binacional do Oiapoque (AP). É graduado em Direito e Doutorando em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: otaviolscouto@gmail.com.

este texto impõe, não é intuito deste estudo proporcionar uma leitura detalhada ou profunda de tais fenômenos, mas oferecer uma reflexão crítica acerca da realidade prisional através de algumas considerações importantes de serem pensadas principalmente tendo-se em vista o atual contexto pandêmico.

2. A COVID-19 e os cárceres latino-americanos: reflexões sobre alguns impactos da pandemia

Inicialmente é importante demarcar a dificuldade em se ter acesso a dados consolidados e oficiais sobre encarceramento na América Latina, sobretudo dentro de uma perspectiva generalista ou panorâmica. Não obstante o desenvolvimento e sedimentação progressiva de dados institucionais através de sites na internet, no que se refere ao âmbito prisional tais dados muitas vezes são esparsos, desatualizados ou indisponíveis, o que motiva e justifica a opção metodológica de pesquisa em outros endereços eletrônicos que não somente aqueles institucionais, propiciando assim a construção de um cenário menos lacunoso no que diz respeito aos impactos da COVID-19 em algumas realidades prisionais latino-americanas.

Também é importante frisar que os impactos e repercussões da eclosão pandêmica da COVID-19 no universo penitenciário estão relacionados à capacidade dos países e seus respectivos sistemas punitivos em oferecer respostas estratégicas para enfrentar a disseminação do vírus de forma eficiente e legítima. Considerando orientações de organismos internacionais, como a do escritório europeu da Organização Mundial da Saúde, a pandemia não pode justificar restrições que constituam tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante, além de não servir de subterfúgio para impedir inspeções externas por órgãos internacionais ou nacionais independentes (WHO, 2021).

Entretanto, a análise do cenário latino-americano nesse contexto difere-se da avaliação do que se observa na Europa, aonde a difusão do vírus foi limitada em decorrência das melhores condições estruturais dos cárceres, que além de abrigarem de modo geral não mais que quatro presos por cela, possuem melhores condições de salubridade (SÁNCHEZ et al., 2020). Na América Latina e Caribe as prisões e unidades socioeducativas em sua grande maioria existem dentro de condições críticas de superlotação e insalubridade (HRW, 2021).

Neste sentido, segundo o informe da Organização das Nações Unidas divulgado em meados de 2020, os impactos da COVID-19 na América Latina e Caribe são

intensificados devido às debilitadas estruturas de proteção social, sistemas de saúde fragmentados e profundas desigualdades (NATIONS UNIES, 2021). No mesmo período da divulgação do informativo das Nações Unidas, foi produzido pela Sociedad de Criminología Latinoamericana através do Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia, um relatório intitulado "Los efectos del coronavírus en las cárceles de Latinoamérica" (SOCLA, 2020), fruto do trabalho de diversos especialistas na área que possibilitou organizar informações sobre 24 sistemas penitenciários.

Tendo como intuito apresentar uma primeira imagem sobre os impactos da COVID-19 nos sistemas penitenciários da região, o relatório demonstrou que diante dos respectivos níveis de superlotação bem acima da média mundial, resultado de um crescimento vertiginoso da população carcerária (MARGOLIS, 2020) que na maioria dos países dobrou nos últimos 15 anos – em alguns casos, chegou a triplicar em menos de 20 anos – a crise é proporcionalmente mais grave na América Latina (BERGMAN, 2020). Desse modo, três em cada quatro sistemas relataram superlotação, estando quase todos no limite de suas capacidades, sendo particularmente grave em diversos países da América Central, Venezuela e em prisões do Brasil, Argentina, Equador, Peru e Colômbia.

Não obstante a configuração da superlotação compartilhada pela maioria dos países, de acordo com o referido relatório apenas três sistemas dos quais os dados foram obtidos envidaram esforços significativos para diminuir a população de presos. Em sua maioria as medidas adotadas focalizaram em restrições de contato dos presos com o mundo exterior, resultando na limitação ou suspensão de uma média de 90% das atividades educacionais e 52% das atividades de trabalho. A interrupção destas atividades, além de outras religiosas e o impedimento de visitações de parentes e pessoas próximas aos presos, resultaram no agravamento de tensões com fortes implicações emocionais para as pessoas privadas de liberdade. Isto desencadeou em diversos países motins e rebeliões de presos, cujas reivindicações foram centralizadas em demandas por maior contato com as famílias – através das quais acessam bens essenciais como remédios, comida e material de higiene –, melhores condições de habitação e medo de serem infectados por falta de equipamentos de proteção individual (BERGMAN, 2020).

Neste contexto, em sintonia com o relato de Mercedes Matsuno sobre o cenário caótico de rebeliões que assola o sistema prisional peruano em entrevista ao grupo

CoPALC (Colonização Penitenciária na América Latina e Caribe)[2], emblemática manifestação ocorreu em 23 de abril de 2020 na prisão Villa Devoto, em Buenos Aires. Na ocasião, um grupo de detentos subiu aos telhados do pavilhão e pendurou um cartaz que dizia: "Nos negamos a morrer na prisão" (BAYERL; FIORAVANTE, 2020, p. 124). A manifestação dos detentos reverbera um contexto de aprisionamento que ilustra através da rotina de práticas em serviços penais uma gestão administrativa em sintonia com os elementos apontados por Foucault (1999) quando lecionava sobre biopoder no *Collége de France* em 1976, compreendendo o Estado contemporâneo como uma entidade regulamentadora que consiste em "fazer viver" e "deixar morrer", ao contrário de outrora quando "fazia-se morrer" e "deixava-se viver".

É importante perceber que que este "fazer viver" do Estado implica o direito deste de intervir na sociedade de modo a determinar especificamente a "maneira de viver" que, quando não cumprida pelos indivíduos, desencadeia um aparato de mecanismos que terão por finalidade estruturar uma situação de morte, não somente de forma fisiológica, mas uma outra morte, uma "morte em vida", operacionalizada através do abandono por parte do Estado de todos os papéis que este teria de cumprir enquanto entidade garantidora de direitos fundamentais à existência, propriamente dita, da pessoa. Nos cárceres brasileiros estratégias com esta índole são prementes na história e na contemporaneidade, aspectos que serão explorados no próximo item.

3. O encarceramento no Brasil em face da pandemia da COVID-19: colonialismo, racismo e necropolítica como aspectos contemporâneos de uma questão histórica

O episódio argentino é emblemático pois denuncia uma realidade penal que é compartilhada pelos países latino-americanos: a cristalização de um projeto necropolítico cujas raízes coloniais privilegiam o racismo como principal instrumento de seletividade criminal. Neste sentido, Achille Mbembe (2016, p. 125) em seu ensaio *Necropolítica* revela que sua preocupação "[...] é com aquelas formas de soberania cujo projeto central não é a luta pela autonomia, mas a 'instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações'". Desse modo que a história dos

[2] Entrevista disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3gOij6rj0aU&t=426s. Acesso em 07 maio 2021.

Estados modernos latino-americanos é marcada pela baixa intensidade da realização do princípio da igualdade, reverberando o alerta de Aimé Césaire (1978) para os processos etnocidários que ainda encontram receptáculo na organização colonial que extermina grupos sociais determinados historicamente.

Permeabilizado estruturalmente por estas ressonâncias o sistema de justiça criminal brasileiro é palco inequívoco de práticas coloniais, pois transversalizado por uma política onde o racismo emerge como elemento justificante de uma exploração que se estende até o período colonial, processo que demandou por sua natureza e efetivação a construção ideológica do próprio racismo (MIGNOLO, 2007). Assim, segundo dados de 2017 (DEPEN, 2017), o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, com pouco mais de 700 mil presos. Desse conjunto 63,6% era composto por pessoas de cor/etnia pretas e pardas, o que corrobora uma sobrerepresentação deste grupo nas prisões, pois eles representam 55,4% da população total do país. Assim, o número de pretos e pardos na prisão é proporcionalmente maior do que na sociedade brasileira como um todo. A configuração deste panorama sociológico excludente é premente na história brasileira. De acordo com os últimos dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a taxa de analfabetismo de pretos e pardos correspondia a mais que o dobro da de brancos, além da constatação de que em relação a participação na apropriação da renda nacional, dentre o 1% mais ricos os brancos representavam 86% enquanto dos 10% mais pobres os pretos representavam 73% do total (IBGE, 2010). Neste sentido que Ana Luiza Pinheiro Flauzina alude que:

> [...] a configuração da espacialidade urbana que lançou a população negra desde o pós-abolição para as periferias de todo o país dá uma boa dimensão da precariedade e dos instrumentos de aniquilação física e simbólica que diuturnamente trabalham para extinguir o contingente negro brasileiro. (FLAUZINA, 2006, p. 101)

Portanto, o racismo não é apenas uma característica do sistema punitivo brasileiro, mas o fundamento mesmo do modelo punitivo que se consolidou historicamente enquanto produtor de seletividade policial em razão de processos de vulnerabilizações sociais focalizadas em determinados grupos. Um dos principais sintomas dessa realidade que também é comungada pelos demais países latino-americanos são as políticas de encarceramento em massa. Os dados brasileiros demonstram claramente esta perspectiva, pois de 2000 até 2019 houve um crescimento do aprisionamento feminino de

aproximadamente 660%, enquanto referente à população masculina o aumento foi de cerca de 260% (SALLET; ALMEIDA; GOMES, 2021).

Não obstante o quantitativo surpreendente, mesmo após o advento da pandemia e o consequente paradoxo de se pensar mecanismos de distanciamento social dentro de um contexto de intensa aglomeração, o que motivou diversos organismos internacionais a recomendarem medidas de desencarceramento[3] – as quais foram internalizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), principal órgão do Poder Judiciário brasileiro, através da Recomendação Nº 62/2020 (CNJ, 2020) – até o presente momento tais medidas não lograram implementação comprometida pelas autoridades judiciais brasileiras. Neste sentido, uma constatação importante é que de acordo com levantamento realizado no painel do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a COVID-19 (POMPEU, 2020), até agosto de 2020 verificou-se que dos 2.930 processos de *habeas corpus* que foram impetrados requerendo a soltura de presos, 80, 8% (2.366) foram negados, evidenciando uma postura do STF que contrasta com seu celebrado posicionamento perante o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que considerou o sistema penitenciário brasileiro como "estado de coisas inconstitucional".

Assim, embora referida decisão tenha sido fundamentada no sentido de que o quadro da realidade prisional no Brasil é de permanente violação de direitos humanos, em um contexto de "superlotação, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos" (STF, 2015, p. 4), mesmo diante do agravamento deste cenário necropolítico em razão da COVID-19 o posicionamento da suprema corte têm sido pela continuidade do hiperencarceramento.

Ainda que a Recomendação Nº 62/2020 tenha sido reforçada com a edição da Recomendação Nº 91/2021 (CNJ, 2021), que sinaliza uma tradição brasileira de índole dogmática que sempre esteve em conexão com as prerrogativas internacionais de proteção aos direitos e garantias fundamentais dos presos[4], medidas efetivas de

[3] Dentre estas se destaca a da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em sua Resolução Nº 4/2020, que orienta os estados a adorarem medidas para enfrentar a superlotação das unidades de privação de liberdade, incluindo a reavaliação de casos de prisão preventiva que possam ser substituídos por medidas alternativas à privação de liberdade, privilegiando populações com maiores riscos para a saúde em caso de contágio pela COVID-19. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/decisiones/resolucoes.asp. Acesso em: 08 maio 2021.

[4] Desde 1957, através da Lei nº 3274, o Brasil se posicionou favorável às Regras Mínimas para Tratamento de Prisioneiros, elaboradas e adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado no ano de 1955 em Genebra. Promovendo desde aquele período

desencarceramento, tal como recomendadas pelo CNJ e demais organismos internacionais foram tímidas e insignificantes diante do montante de pessoas presas.

4. Considerações finais

No Brasil, de acordo com o boletim do CNJ (CNJ, 2021a) havia 91. 964 casos de COVID-19 confirmados e 580 óbitos registrados no sistema prisional, dados que ocultam alto índice de subnotificação, pois após o primeiro ano de pandemia medidas básicas para evitar o contágio como distanciamento físico, ventilação, acesso a água para lavar as mãos e banho de sol continuam raras nos estabelecimentos penitenciários brasileiros (IDDD, 2021). Por outro lado, iniciativas para operacionalização de espaços de segregação de presos em contêineres (VALENTE, 2020) além da inexistência de rastros verificáveis das movimentações de presos doentes (INFOVÍRUS, 2020), indicam que não obstante o discurso do Ministério da Justiça de que não há crise e que tudo está "sob controle", o que se efetiva na prática é uma política criminal orientada a matar e uma política penitenciária orientada a encarcerar que são resultado de um projeto racista de sociedade (COSTA et al., 2021, p. 12) aonde o negro é "outro" que pouco importa.

A necropolítica latente nos discursos e práticas em serviços penais brasileiros, conforme exposto brevemente neste artigo, também é característica da região da América Latina e Caribe, sendo que em alguns lugares como El Salvador a índole assassina dos agentes do Estado é assumida flagrantemente como discurso oficial, como preconizado pelo diretor prisional Osiris Luna Meza que especialmente em razão da pandemia manifestou que as celas seriam fechadas "sem um raio e sol", além de prometer colocar membros de gangues rivais nas mesmas celas (ZAP, 2020). Abaixo, na Figura 1, um retrato da realidade de El Salvador que resume em uma imagem o universo das prisões latino-americanas:

um discurso de proteção a dignidade do preso enquanto sujeito de direitos, discurso este que, posteriormente, seria reforçado pelo advento da Lei nº 7.210 de 1984 – a Lei de Execução Penal – e da atual Constituição Federal de 1988.

Figura 1: presos amontoados em uma prisão de El Salvador.
Fonte: Secretaria de Comunicação da Presidência da República de El Salvador (2020). Adaptado pelo autor.

Finalmente, corroborando junto com o que foi exposto um fragmento do que seria uma espécie de "estado da arte" de aspectos da necropolítica brasileira, vinte dias após uma audiência pública realizada pelo STF para debater medidas de redução da letalidade policial na cidade do Rio de Janeiro, uma chacina com 28 mortes confirmadas foi o resultado de uma operação da Polícia Civil na favela do Jacarezinho ocorrida no dia 06 de maio de 2021 (OLLIVEIRA; BETIM, 2021). Considerada a operação policial mais letal da história do Rio de Janeiro, é mais um episódio que escancara o extermínio de pretos e pobres protagonizado pelo Estado durante a pandemia da COVID-19.

Referências

BAYERL, Moniqui Vassoler; FIORAVANTE, Karina Eugenia. "Nos negamos a morrer na prisão": a pandemia de covid-19 e a (in)visibilidade dos espaços carcerários. In: **Revista Ensaios de Geografia**, Niterói, vol. 5, nº 9, p. 124-129, maio de 2020.

BERGMAN, Marcelo. Los efectos del coronavirus em las cárceles de Latinoamérica. **El espectador**, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-efectos-del-coronavirus-en-las-carceles-de-latinoamerica/. Acesso em: 07 maio 2021.

CÉSAIRE, A. **Discurso sobre o colonialismo**. Lisboa: Sá da Costa Editora, 1978.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. **Resolução Nº 4/2020**, que orienta os estados a adorarem medidas para enfrentar a superlotação das unidades de privação de liberdade, incluindo a reavaliação de casos de prisão preventiva que possam ser substituídos por medidas alternativas à privação de liberdade, privilegiando populações com maiores riscos para a saúde em caso de contágio pela COVID-19. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/decisiones/resolucoes.asp. Acesso em: 08 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 62**, de 17 de março de 2020. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistema de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 08 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Recomendação nº 91**, de 15 de março de 2021. Recomenda aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas adicionais à propagação da infecção pelo novo Coronavírus e suas variantes – Covid-19, no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3785>. Acesso em: 08 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Registro de Contágios e Óbitos Brasília**, 2021a. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/ >. Acesso em: 08 maio 2021.

COSTA, Jaqueline Sério da et al. COVID-19 NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: DA INDIFERENÇA COMO POLÍTICA À POLÍTICA DE MORTE. **Psicol. Soc.**, Belo Horizonte, v. 32, e020013, 2020. P. 12. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822020000100412&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 maio 2021.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL – DEPEN. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização – Junho de 2017. Disponível em: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen. pp. 31-32. Acesso em: 08 maio 2021.

EL SALVADOR é uma bomba-relógio de COVID-19. Prisões sobrelotadas são a pólvora. **ZAP**, 7 de maio de 2020. Disponível em: https://zap.aeiou.pt/el-salvador-bomba-relogio-covid19-323023. Acesso em: 08 maio 2021.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Dissertação (Mestrado). Coordenação de Pós-Graduação em Direito. Brasília: UNB, 2006, p. 101.

FOUCAULT, M. Aula de 17 de março de 1976. In: **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HUMAN RIGHTS WATCH – HRW. "Latin America: Cut Prison Crowding to Fight COVID-19". **HRW**, New York, 2021. Disponível em: https://www.hrw.org/news/2020/04/02/latin-america-cut-prison-crowding-fight-covid-19. Acesso em: 07 maio 2021.

INFOVÍRUS. 22 abr. 2020. Instagram: @infovirusprisoes. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B_Su9laBi8m/>. Acesso em: 08 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA – IDDD. Sem água, sol e ar: negligência e violações em prisões brasileiras no 1º ano da pandemia. **Covid nas prisõe**s, abril de 2021. Disponível em: https://www.covidnasprisoes.com/blog/sem-agua-sol-e-ar-negligencia-e-violacoes-em-prisoes-brasileiras-no-1-ano?categoryId=164721. Acesso em: 08 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=1&idnoticia=987&busca=1&t=ibge-divulga-indicadores-sociais-ultimos-dez-anos#:~:text=Por%20sua%20vez%2C%20os%20pretos,em%20todas%20as%20grandes%20regi%C3%B5es. Acesso em: 08 maio 2021.

MARGOLIS, Mac. Latin America's Prisons Get Uglier With Coronavirus – Poor conditions and the world's fastest growing incarceration rate create toxic petri dish. **Bloomberg**, Abril, 2020. Disponível em: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-01/coronavirus-and-latin-america-s-prisons-are-a-bad-mix?fbclid=IwAR1K33PGaMum5yicHfXp2TTkdsyqL3m_BfAS5_FCATxGk1_kESGMGkZnUcw. Acesso em: 07 maio 2021.

MATSUNO, Mercedes. Tratamiento psicológico de los presos en las instituciones penales del Perú. **Entrevista no Canal do Grupo CoPALC**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3gOij6rj0aU&t=426s. Acesso em: 07 maio 2021.

MBEMBE, Achille. In: BARTHOLOMEU, Cezar, TAVORA, Maria Luisa (Org.) **Arte & Ensaios,** n. 32. Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Artes Visuais/ Escola de Belas Artes, UFRJ, dezembro 2016.

MIGNOLO, Walter. **La ideia de América Latina**. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Editorial Gedisa, 2007.

NATIONS UNIES - Groupe des nations unies pour le développement durable. Note de synthèse: L'impact de la COVID-19 sur l'Amérique latine et les Caraïbes. New York: UN, 2021. Disponível em: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-09/the_impact_of_covid-19_on_lac_french.pdf. Acesso em: 07 maio 2021.

OLLIVEIRA, Cecília; BETIM, Felipe. Mortos na chacina do Jacarezinho sobem para 28. Ao menos 13 não eram investigados na operação. **El País/Brasil**. Connecticut/São Paulo, 07 de maio de 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-07/maioria-dos-mortos-na-chacina-do-jacarezinho-nao-era-suspeita-em-investigacao-que-motivou-a-acao-policial.html. Acesso em: 08 maio 2021.

POMPEU, Ana. STF nega 81% dos HCs baseados na Recomendação 62, do CNJ, sobre a Covid-19. **Jota Info**, Brasília, 07 de agosto de 2020. Disponível em: < https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-nega-81-dos-hcs-baseados-na-recomendacao-62-do-cnj-sobre-a-covid-19-07082020 >. Acesso em: 08 maio 2021.

SALLET; B. H.; ALMEIDA, B.R.; GOMES, T.B. **Das realidades prisionais à resistência**: por uma decolonização da execução penal. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM. Boletim – 339. Fevereiro, 2021.

SÁNCHEZ, A. et al. Covid-19 nas prisões: um desafio impossível para a saúde pública?. **Cad. de saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5., 8 de maio de 2020, p. 01.

SECRETARIA De Comunicação Da Presidência Da República De El Salvador. Twitter: @ComunicacionSV. Disponível em: https://twitter.com/ComunicacionSV/status/1254039000836382721?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1254039000836382721%7Ctwgr%5E

%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fzap.aeiou.pt%2Fel-salvador-bomba-relogio-covid19-323023. Acesso em: 08 maio 2021.

SOCIEDAD DE CRIMINOLOGÍA LATINOAMERICANA – SOCLA. **Los efectos del Coronavirus em las cárceles de Latino América**. 12 de Junho, 2020. Disponível em: https://criminologialatam.wordpress.com/2020/06/12/efectos-del-covid-19-carceles-de-latino-america/. Acesso em: 07 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Medida Cautelar (MC)-ADPF 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 08 maio 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO. Regional Office for Europe. Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention: interim guidance. **WHO**, 8 February 2021 (produced by WHO/Europe). Disponível em: https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/publications-and-technical-guidance/vulnerable-populations/prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention. Acesso em: 07 maio 2021.

VALENTE, Fernanda. Ministério da justiça proíbe uso de contêiner como prisão. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-19/ministerio-justica-proibe-uso-conteiner-prisao>. Acesso em: 03 jan. 2021.

A PNAISP NO SISTEMA PRISIONAL CATARINENSE: SAÚDE MENTAL NA PANDEMIA DA COVID-19

Alexandre Zatera[1]
Príncela Santana da Cruz[2]
Scheila Gomes dos Santos França[3]
Maria Luiza Milani[4]

1. Introdução

O texto aborda a Política de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas da Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), instituída pela Portaria Interministerial nº 001 de 02 de janeiro de 2014, quando se enfoca a saúde mental dos aprisionados na Penitenciária de Curitibanos, em tempos da pandemia provocada pela COVID-19.

Para este estudo, toma-se a definição de saúde, direitos de todos e dever do Estado (texto constitucional, CRFB de 1988, art. 196), direito que recai sobre esse segmento populacional, apesar de sua condição de apenado. Por isso, a saúde mental, desdobramento da Política Nacional de Saúde (LOS, 1990), passa a ser diretriz da Política Nacional de Saúde Mental, Lei 10.216/2001.

A saúde mental da população carcerária segue os preceitos instituídos pela Política Nacional de Saúde Mental (conhecida como Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/2001), que visa interpretar suas inter-relações com as ações que são ou que deveriam ter sido implementadas para garantir o direito e a dignidade das pessoas com transtornos mentais e que foram penalizadas pelo sistema jurídico e social.

A reclusão em si gera opressão e impacto na saúde mental. O ser humano é ser de circulação, de convivência comunitária e social. Independente das relações nesses âmbitos, o meio controla, estimula, permite às pessoas tecerem as suas relações. Por isso ao se infringir as convenções da convivência, os atos praticados adquirem o status de crime, sejam eles contra pessoas ou contra patrimônio (pois este se vincula às pessoas das

[1] Mestrando, Psiquiatra e Médico do Trabalho, Universidade do Contestado – UnC, Canoinhas/SC. Rua Roberto Ehlke, 86 – Centro. Canoinhas/SC. CEP: 89460-010. E-mail: a.zatera@gmail.com
[2]Mestranda, psicóloga e docente do curso de Psicologia da Universidade do Contestado – UnC, Canoinhas-SC. Rua Roberto Ehlke, 86 – Centro. Canoinhas-SC. CEP: 89460-010. E-mail: princela@unc.br.
[3]Advogada Rua Roberto Ehlke, 86 – Centro. Canoinhas-SC. CEP: 89460-010 0. E-mail: scheila@unc.br.
[4]Docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Campus da Canoinhas. Rua Roberto Ehlke, 86 – Centro. Canoinhas-SC. CEP: 89460-010. E-mail marialuiza@unc.br.

mais diversas formas). Nesses aspectos aproxima-se a base jurídica (execução da pena), com a visão médica psiquiátrica.

A partir do ano de 2020, a saúde mental é impactada exigindo atenção às reiteradas ações profiláticas de combate à pandemia da COVID-19. Para tanto, há uma compilação de decretos e portarias aplicáveis à instrumentalização jurídica em especial no ano de 2020. O cenário da pandemia decorrente da COVID-19 requereu respostas rápidas do gestor público, as quais não podem, sob o pálio da estrita legalidade, olvidar da respectiva fundamentação jurídica e da intrínseca normatividade que as permite subsistir como ato jurídico no âmbito do Estado democrático de Direito.

Pautando-se no Princípio da Legalidade é possível tomar medidas assecuratórias, pressuposto jurídico necessário para sua tomada de decisões, associando-se, sobretudo, às medidas especializadas do setor de saúde de uma unidade prisional como órgão responsável pelo acompanhamento e cuidado da saúde mental dos apenados, sob a ótica do PNAISP.

No Brasil, a Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020 dispôs sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19, responsável pelo surto a partir de 2019 em nível mundial e objetivou a proteção da coletividade.

A Lei supramencionada é regulamentada pelo Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020, na qual se definem os serviços públicos e as atividades essenciais. Na mesma esteira tem-se a Portaria nº 74 de janeiro de 2020 a qual dispõe sobre a criação de Grupo de Emergência em Saúde Pública para a condução das ações referentes a COVID-19.

Dessa forma, este estudo pauta-se no panorama da atuação da PNAISP na atenção à saúde mental como desdobramentos da pandemia de COVID-19 no cenário carcerário, para entender as mudanças que se estendem à realidade na qual as pessoas em espaços de privação de liberdade estão inseridas em decorrência da política pública empreendida. Ou seja, a PNAISP foi ou está sendo capaz de alterar a situação das pessoas nos presídios, promovendo mudanças em relação à atenção à saúde mental, em especial a partir do período de isolamento social iniciado em março de 2020, em decorrência da COVID-19?

O objetivo deste texto compromete-se a apresentar o arcabouço teórico acerca da atenção integral à saúde e o âmbito prisional na Penitenciária da Região de Curitibanos-SC, após as medidas de segurança e prevenção ao COVID-19, adotadas a partir do mês de março de 2020.

O texto a seguir está organizado em partes e inicia-se contemplando a descrição dos procedimentos metodológicos adotados para a realização do estado apresentados neste artigo.

2. Procedimentos metodológicos

Para realização da reflexão acerca da PNAISP e sua atuação, em especial no âmbito da Penitenciária da Região de Curitibanos-SC, após as medidas de segurança e prevenção ao COVID-19, adotadas a partir do mês de março de 2020, foram desenvolvidos estudos em fontes de dados sobre informações acerca desta política pública tais como o Diário Oficial da União (DOU), bem como pela pesquisa bibliográfica, exploratória e descritiva, foram acessadas bases de dados nacionais sobre saúde tais como Bireme, Scielo, Biblioteca Virtual em Saúde, Medscape, e, o banco de teses da CAPES. Também se procedeu a pesquisa em bases de dados estrangeiras sobre saúde (PubMed) e multidisciplinares (Scopus e Web of Science, EBSCO). Foram utilizados os descritores: Prisões. Saúde Mental. Política de Saúde. Pessoas Privadas da Liberdade. Políticas Nacionais. Reinserção Social.

Os dados secundários da realidade social acerca deste tema complexo e diverso, circunscrito no espaço geográfico no Estado de Santa Catarina e para a base empírica, o âmbito da Penitenciária de Curitibanos neste Estado. Para sustentar o cenário empírico foi utilizado o universo de 950 detentos na Penitenciária da Região de Curitibanos, localizada no Município de São Cristóvão do Sul – Santa Catarina.

A sistematização dos dados nos relatórios da saúde pública foram consideradas as legislações: Constituição Federal de 1988, pela Lei de Execução Penal nº 7.210/1984, portaria interministerial Nº 1, de 2 de janeiro de 2014 que Instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e hodiernamente, pela Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020 que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente da COVID-19, responsável pelo surto de 2019 que objetivou a proteção da coletividade.

3. Saúde no Sistema Prisional - Saúde Mental na Pandemia

3.1 Direito universal à saúde pública no Brasil

A promulgação da CRFB de 1988 pautou-se nos preceitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 ao instituir como marco jurídico a democracia e os direitos humanos, assim como consagra garantias e direitos fundamentais ao assegurar os valores inerentes à dignidade da pessoa humana.

Em outra direção, os parâmetros adotados pelos pressupostos da Lei de Execuções Penais são constituídos com a finalidade de conter o avanço do crime e preservar os direitos do recluso ao garantir os princípios básicos elencados pela CRFB de 1988.

O cumprimento das penas privativas de liberdade e sua regulamentação ocorrem sob os princípios da CRFB de 1988, a qual apresenta caráter humanitário e garantista. A Lei de Execução Penal nº 7.210/1984, foca ainda que teoricamente, a ressocialização dos apenados, muito embora a função da pena à luz do Código Penal seja a de reprovar e prevenir a conduta.

Existe diferença entre o que determina a legislação e a realidade em questão. No entanto, no artigo 5º XLIX da CRFB de 1988, disciplina que aos presos é assegurado o respeito à sua integridade física e moral. Além de assegurar o respeito à integridade física e moral dos presos, o artigo 38 do Código Penal Lei 2848/1940 também o faz, versando sobre: "o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral". Logo, é dever do Estado resgatar o preso ao convívio social, sob os ditames dos direitos humanos.

A Lei de Execução Penal nº 7.210/1984 corrobora com os fundamentos constitucionais ao instituir dever do Estado garantir assistência à saúde da pessoa privada de liberdade ainda que com a precariedade física estrutural.

O sistema de execução penal brasileiro garante a punição do indivíduo que comete crime e também, a sua ressocialização e reeducação. Embora ao preso seja garantida a saúde, educação e os demais direitos constitucionais (artigo 6º da CRFB de 1988: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição**"** e das emendas constitucionais posteriores a ela.) para que possa viver com dignidade, tais direitos, por vezes lhes são tolhidos ainda que a penalidade imposta seja a privativa de liberdade.

Os presídios e penitenciárias em geral encontram-se superlotadas, com presos que já cumpriram suas penas, mas devido ao atraso do sistema judiciário e o descaso das autoridades, os apenados acabam sendo punidos além do que deveriam. Diante de tal situação, Nucci (2008. p.1005) argumenta que "O Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário, nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização da pena, em especial no tocante à privativa de liberdade, [,,,] bem distantes do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto."

Por motivos como esses. A leis infraconstitucionais do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio das Leis nº 8.080/1990 e 8.142/1990 estabelecem regramentos para a organização da saúde pública no Brasil, com base nos princípios éticos da universalização, da integralidade e da igualdade, cujos princípios normativos pautam-se na descentralização e na participação social.

Decorrente desses preceitos, a Portaria Interministerial MS/MJ 1.777 de 09/09/2003, institui o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP), responsável por se tornar congruente à legislação penal vigente e ao SUS, proporcionando visibilidade humanizada à população custodiada no âmbito da política nacional de saúde. Nessa direção, reitera-se a ênfase dos Princípios da Humanidade ao dispor no artigo 5º, inciso XLIX da Constituição Federal de 1988 que é: "assegurado aos presos o respeito, à integridade física e moral".

A situação pandêmica que assola o Brasil e o mundo desde final de 2019 faz com que medidas excepcionais fossem adotadas inclusive para o âmbito prisional. Assim, a Portaria Nº 191/GABS/SAP, DE 17/03/2020, determina a suspensão de todas as visitas nas unidades prisionais e socioeducativas e implementa outras medidas necessárias para a prevenção a COVID-19.

Sob orientação da Secretaria de Estado da Saúde, regras e protocolos de prevenção foram adotadas pela Secretario de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, que no uso de suas atribuições legais e regimentais, em especial quanto a contenção de todas as espécies de visitas no âmbito das unidades prisionais e socioeducativas no Estado de Santa Catarina.

O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), respondendo à PORTARIA Nº 231/GABS/SAP, DE 26/03/2020. (DOE - SC - Nº 21.230 – p. 03) que disciplina o uso de correspondência eletrônica junto aos sistemas prisional e socioeducativo do Estado de Santa Catarina, esclarece que foi recomendado o acesso das famílias aos apenados por

meio da Correspondência eletrônica e a Visita Virtual. Esta visita, aprovada pela PORTARIA Nº 254/GABS/SAP, DE 07/04/2020. (DOE-SC - Nº 21.241- p. 03)

A Portaria Nº 193/GABS/SAP de 17/03/2020. "Determina a suspensão da atividade educacional nos sistemas prisional e socioeducativo do Estado de Santa Catarina." A medida essencial para a prevenção dos efeitos da pandemia restringe ainda mais o contato dos apenados com o mundo exterior.

Em tempos complexos como o que se vive na sociedade brasileira, a Portaria ministerial nº 001/2014 dos Ministérios da Saúde e da Justiça e Segurança Pública, evidencia a relevância da sua aplicabilidade em favorecimento às pessoas privadas de liberdade sob custódia estatal, seja sentenciado em cumprimento de pena ou em caráter provisório.

A Política de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional deve oportunizar uma estrutura com os pontos de atenção á saúde dessa população, ofertada por meio de serviços e por equipes multiprofissionais. Dessa forma, na PNAISP publicada pelo Ministério da Saúde e Ministério da Justiça (2014), os princípios basilares pautam-se em respeito aos direitos e à justiça social, integralidade de atenção à saúde e no conjunto de ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, recuperação e vigilância em saúde. Esses princípios devem garantir a equidade pelo reconhecer as diferenças e singularidades dos sujeitos de direitos; reconhecer corresponsabilidade Interfederativa quanto à organização dos serviços segundo a complexidade das ações desenvolvidas, tendo na valorização de mecanismos de participação e controle social nos processos de formulação e gestão de políticas para a atenção à saúde.

Ainda, segundo a PNAISP, as diretrizes dessa política pública, inserem-se na promoção e inclusão das pessoas privadas de liberdade por meio da articulação com os diversos setores para o desenvolvimento humano, tais como: educação, trabalho e segurança; atenção integral resolutiva, contínua e de qualidade às necessidades de saúde dos reclusos com ênfase em atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. Ainda, aquelas diretrizes primam pelo controle e/ou redução dos agravos mais frequentes que acometem as pessoas privadas de liberdade, em atenção ao respeito à diversidade étnico-racial, às limitações e às necessidades físicas e mentais especiais, às condições econômicas e sociais, às práticas e concepções culturais e religiosas ao gênero, à orientação sexual e à identidade de gênero, com intersetorialidade para a gestão integrada e racional e para a garantia do direito à saúde. (BRASIL, 2014)

O compromisso político dos entes federados, com a apresentação de um plano de ação Estadual-Municipal da assistência à saúde dos apenados é efetivado pela adesão ao programa nacional. Este programa garante o repasse de recursos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito PNAISP e serve de pré-requisito para solicitar a habilitação de equipes por meio do sistema de Apoio à Implantação de Políticas em Saúde (SAIPS), desde que as equipes estejam devidamente cadastradas no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde (SCNES).

Em concordância a Portaria 482 de 1º de abril de 2014, que institui normas para a operacionalização da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em termos nacionais em 20.07.2020, o DEPEN (2020), anunciou que haviam 6.815 casos detectados com 69 óbitos. Em Santa Catarina esses números nessa data eram 461 casos confirmados e um óbito, para uma população carcerária de 23.470 pessoas em (DEPEN, 2020).

A situação e a vigilância sobre a contenção das contaminações levantam novos enfrentamentos para a sociedade, pois "A COVID-19 é uma novidade para as políticas públicas, o diálogo entre as administrações penitenciárias e as equipes de saúde são de fundamental importância para enfretamento da pandemia", (DEPEC, 2020), o que aguça a necessidade de um novo olhar sobre a saúde no sistema prisional. Portanto, conforme anunciado pelo DEPEN (2020), foram adotadas medidas preventivas nos presídios, com a instituição de grupo de trabalho, a realização de videoconferências criação do Painel de Monitoramento, a elaboração do Manual de Recomendações para Prevenção e Cuidado da COVID-19 no Sistema Prisional. (DEPEN, 2020)

Nessa direção, a saúde mental por outro lado, evidencia aprimoramento da vigilância, cuidado e atenção aos apenados.

3.2 Sistema Prisional e Saúde Mental

A saúde mental no sistema prisional é uma preocupação e tem produzido estatísticas as quais servem para alertar a sociedade sobre essa questão. Assim o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em 07/04/2020 apresentou dados para a ampliação de equipamentos e centros de diagnóstico para a tuberculose e outras doenças transmissíveis. Dos 1.412 estabelecimentos penais, 856 possuem consultório médico, 785

possui estabelecimentos com sala de curativos, suturas, vacinas e posto de enfermagem (INFOPEN, 2019). De acordo com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), no ano de 2008, havia 496.251 indivíduos detidos nas unidades prisionais do país, enquanto que, em dezembro de 2012, este número subiu para 548.003 pessoas encarceradas. No ano de 2019, o total de pessoas detidas nas unidades prisionais era de 748.009 pessoas. Destas 362.547 em regime fechado (DEPEN 2020).

Vale lembrar que a política de saúde mental instalada pela Lei 10.216/2001 chamada de Reforma Psiquiátrica, na realidade não se traduziu num maior apoio a pessoa com transtorno psiquiátrico. Nesse processo se institui o Centro de atenção Psicossocial (CAPS), que não produz reintegração social e muito menos reabilitação cognitiva naqueles usuários mais preservados, ou seja, que apresentam uma condição mental menos cronificada. Os lares terapêuticos não funcionam, pois, muitos dos usuários dos antigos hospitais psiquiátricos (asilados há anos) não readquiriram autonomia, abandonando esses lares e parando nas praças dos centros gerando mais degradação humana e favelização das cidades. Esse fenômeno foi visto em todos os países nos quais esse sistema foi implantado como: Itália, Espanha, Canadá, entre outros. Os centros de convivência que deviam ter sido implantados no Estado de Santa Catarina não existem apesar de serem previstos pela Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/2001).

No que tange ao período da pandemia, que vem se intensificando desde o início de 2020, pensar no agravamento de sintomas relacionados à saúde mental tanto dos detentos quanto dos agentes penitenciários no contexto carcerário devido aos vários desdobramentos da COVID-19, leva a preocupação do potencial agravamento de necessidade de atenção à saúde mental.

Os dados apresentados são oriundos dos relatórios mensais de saúde pública do setor de saúde que atende os apenados da Penitenciária da Região de Curitibanos, localizada no Município de São Cristóvão do Sul–Santa Catarina, denominado Relatório de Indicadores de Resultados da PRC (Penitenciária da Região de Curitibanos), documento datado de 2018. Neste relatório estão registrados os atendimentos prestados aos apenados da Penitenciária da Região de Curitibanos pelos profissionais de saúde, no período de 2016 a 2018. Porém, para analisar as questões inerentes à saúde mental dos apenados desta Penitenciaria, foi definido o advento da COVID-19 e as alterações nas rotinas ocorridas na sociedade mundial, a partir de final de 2019 e no Brasil a partir de março de 2020.

A assistência à saúde dos apenados no âmbito da Penitenciária da Região de Curitibanos, por uma equipe multiprofissional, disponibilizada pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão do Sul é composta por: médico clínico geral; médico psiquiátrico; cirurgião dentista clínico geral; farmacêutico; psicólogo; assistente social; enfermeiros (dois profissionais); técnicos em enfermagem; auxiliar em saúde bucal; terapeuta ocupacional.

Na Penitenciária Regional de Curitibanos os detentos tinham a oportunidade de trabalhar em onze empresas privadas instaladas em 19.000m² de pavilhões industriais e três empresas públicas que proporcionavam atividades laborais no entorno da unidade e tinham acesso à formação do ensino fundamental e médio provindos do Estado.

Referente aos atendimentos prestados aos apenados da Penitenciária da Região de Curitibanos pelos profissionais de saúde entre os anos de 2016 a 2018, os dados encontrados nos relatórios mensais de resultados PRC (2018), mostram que o atendimento psicológico em 2016 foi de 865; em 2017 de 1376 e em 2018, foi de 2068 atendimentos, para avaliações psicológicas foram 14 atendimentos. A assistência médica da clínica psiquiátrica, em 2019 foram 23 atendimentos. Os dados sobre estes atendimentos em 2019 não haviam sido divulgados bem como os atendimentos em andamento até a elaboração deste artigo.

Os efeitos psicológicos da quarentena, segundo Velásquez (2020), podem ser duradouros, por isso é importante que ao implementar medidas de restrição como isolamento e quarentena, o tempo seja o menor possível, não mais do que o necessário, em termos que possam ser compreendidos por toda a população. No sistema prisional, os detentos já se encontram de certa forma confinados. Essa restrição de liberdade por si só já acarreta impactos psicológicos e que precisam ser mitigados ao máximo com informações seguras que possam tranquilizar um ambiente que naturalmente tem uma tensão natural entre os apenados.

Segundo Velásquez (2020) é o recurso estratégico para se evitar o estigma dos sintomas psicológicos associados às medidas de isolamento social, o que poderia ajudar também os detentos em relação a suas possíveis angústias de ansiedades pelo fato de não saber ao certo o que pode estar acontecendo no mundo.

A quarentena pode se tornar uma experiência desagradável para quem a vivencia, podendo inclusive ocorrer tentativas de suicídio e suicídio consumados. No sistema prisional, a atenção à saúde mental dos detentos também pode sofrer impactos psicológicos devido ao desdobramento da pandemia de COVID-19.

A finalização do estudo foi comprometida pela situação do isolamento que todos os envolvidos, pela circulação contida, bem como, o acesso ao sistema prisional e, por conseguinte, aos profissionais de saúde que pudessem confirmar tendências da contaminação pelo COVID-19, bem como, as reações de todos os envolvidos.

Para sustentar os argumentos da saúde mental dos apenados haveria necessidade de estudos comparativos entre períodos diferentes. Porém, os bancos de dados oficiais e os relatórios do sistema prisional se apresentaram antigos em relação ao ano da realização da pesquisa e deste artigo.

4. Considerações finais

Como aspecto norteador, a avaliação da Política Nacional De Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade, operou-se no recorte do município de Curitibanos a partir do estudo dessa política, especificamente a Penitenciária da Região de Curitibanos. Desta forma, com as informações levantadas na pesquisa realizada, pode-se considerar que:

1. Significativa precariedade do serviço prestado à atenção da saúde mental nas unidades prisionais catarinenses, em que a grande maioria se encontra em estado problemático com o agravo da superlotação;
2. Há carência de profissionais especializados na atenção à saúde nos presídios de Santa Catarina. Porém a Penitenciária da Região de Curitibanos possui a equipe de atenção à saúde mental coma quantidade exigida pelo programa da PNAISP;
3. A desassistência na saúde compromete a segurança da unidade prisional e da sociedade. Principalmente a dignidade humana no seu sentido mais amplo e seu direito a reinserção social. Apensar da pandemia da COVID-19, os atendimentos na Penitenciária da Regional de curitibanos continuam com os atendimentos voltados à Saúde mental; e,
4. A suspensão das atividades que antes eram realizadas dentro do sistema prisional como educação e do trabalho em empresas privadas instaladas na unidade prisional de Curitibanos, podem contribuir para o agravamento do quadro psicopatológico dos detentos e também dos agentes penitenciários devido aos decretos de isolamento social decorrentes da pandemia de COVID-19.

Por todos esses determinantes, é prudente investir em serviços de saúde no âmbito prisional e mais do que isso, que esse serviço seja devidamente estruturado do ponto de

vista de material e de recursos humanos devidamente treinados para lidar com essa população especial principalmente no contexto presente.

Referências

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integralà Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Lei Orgânica da Saúde, nº 8.080, de setembro de 1992. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10216.htm>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Portaria nº 482, de 1º de abril de 2014. Institui normas para a operacionalização da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbitodo Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em < http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0482_01_04_2014.html>. Acesso em 24 de jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.

Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Dsiponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 1.777, de 9 de setembro de 2003. Disponível em <http://www.crpsp.org.br/sistemaprisional/leis/2003Portaria1777.pdf>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Portaria nº 193, GABS/SAP, de 17 de março de 2020. Disponível em < http://depen.gov.br/DEPEN/DOE18.03.pdf.pdf>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Portaria nº 231, de 26 de março de 2020. Disponível em < http://getin.pc.sc.gov.br/covid19/arquivos/PORTARIA-N231GABS-SAP-DE-26-03-2020.pdf>. Acesso em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984**. Dispõe sobre a Lei de Execução Penal. 16.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 151 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Coordenação de Saúde no Sistema Prisional. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas, Coordenação de Saúde no Sistema Prisional – 1. Ed – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em Acesso realizado em 29 de abr. de 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Disponível em

https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWI2MmJmMzYtODA2MC00YmZiLWI4M2ItNDU2ZmIyZjFjZGQ0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9 acessado em 24 de jul. de 2020.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Medidas Concessivas a Familiares Visitantes e Presos. Disponível em http://depen.gov.br/DEPEN/copy_of_TABELAUNIDADESFEDERATIVASMEDIDASCONCESSIVASAFAMILIARESVISITANTESEPRESOS17.04.2022H1.pdf. Acessado em 24 de jul. de 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 5. ed. rev. at. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 1005.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 74, de 27 de janeiro de 2020 (*).** Dispõe sobre a criação de Grupo de Emergência em Saúde Pública para condução das ações referentes ao Novo Coronavírus (NCoV). Disponível em http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-74-de-27-de-janeiro-de-2020-*-240407595 Acesso realizado em 29 de abr. 2020.

VELÁSQUEZ, José J. Mendoza. Impacto da COVID-19 na Saúde Mental da População. Medscape. Sábado, 2 de maio de 2020. Disponível em: <https://portugues.medscape.com/verartigo/6504623> Acesso em: 02 de maio 2020

SISTEMA PRISIONAL DO ESPÍRITO SANTO: PRIVAÇÃO DE LIBERDADE, DIREITOS E OS IMPACTOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA

Kamila Vieira de Moura[1]
Natana Teixeira de Oliveira Costa[2]

1 INTRODUÇÃO

A pandemia do Novo Corona Vírus trouxe diferentes impactos à sociedade. Com a exigência de boas administrações municipais, estaduais e federais para superá-la, ou ao menos amenizar suas conseqüências, esse contexto resultou, no Brasil, uma generalizada crise, política, sanitária, econômica e social.

O quantitativo trágico de mais de 600 mil mortes por covid no Brasil (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021), acompanha a taxa de mais de 14% da população desempregada (IBGE, 2021), 19 milhões de brasileiros passando fome e outros 43 milhões no grupo dos que sofrem a insegurança alimentar média, ou seja, que não possuem alimentação nutricional suficiente conforme o necessário (REDE PENSSAN, 2021). Outros vários prejuízos também podem ser identificados na precarização do sistema de saúde, das políticas de assistência social, do contexto da educação, do cenário político e não diferente, da população que cumpre privação de liberdade.

O Sistema Prisional foi palco, nesse período, de mortes por covid, além de altos índices de transmissão entre servidores e usuários, de violações de direitos legalmente previstos, além das já cotidianas dificuldades enfrentadas neste ambiente. É nesse sentido que, observando a Constituição Federal de 1988, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Lei de Execução Penal e os demais dispositivos legais que versam sobre os direitos e tratamento das pessoas presas, o presente artigo se direciona a tratar sobre os impactos causados, durante o contexto da pandemia, aos direitos das pessoas em privação de liberdade, delimitando como recorte geográfico o cenário capixaba (Estado do Espírito Santo).

[1] Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (PPGPS/ UFES). E-mail: kamilamourav@gmail.com

[2] Assistente Social da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo. Pós graduada em Saúde Pública e Assistência Social pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI). E-mail: natana.t1@gmail.com

Deste modo, firmam-se como objetivos: identificar os impactos causados, durante o contexto da pandemia, aos direitos das pessoas em privação de liberdade, apresentar o cenário atual do sistema prisional capixaba e analisar as intervenções, vinculadas aos direitos das pessoas presas, realizadas nesse período. Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, contando com a literatura e estudos disponíveis acerca dos temas, bem como dos documentos públicos disponibilizados no site da Secretaria de Justiça do Espírito Santo e de Orgãos Nacionais de Justiça. Os resultados versam sobre a insuficiência das medidas tomadas para o controle da pandemia neste ambiente.

2 O SISTEMA PRISIONAL NO ESPÍRITO SANTO: CONTEXTUALIZAÇÃO E BREVE HISTÓRICO.

No Espírito Santo, a realidade do Sistema Prisional acompanhava o cenário nacional. Com a primeira Unidade Prisional em 1924, o Espírito Santo foi com o passar dos anos desenvolvendo suas formas de administrar esse espaço, definindo a atribuição dos profissionais e ampliando em geral este sistema. Durante todo o período expandia-se a estrutura dos espaços assim como o do recolhimento de pessoas condenadas a privação de liberdade.

Diante esse contexto, na década de 2000, o Sistema Prisional do Espírito Santo torna-se protagonista em um cenário muito negativo diante todo Brasil. O período das "Masmorras Capixabas" ficou conhecido pelos acontecimentos que marcaram o Espírito Santo e direcionou novos rumos às questões do encarceramento no estado. Uma grande crise penal, marcada por superlotação, rebeliões violentas, homicídios com esquartejamentos, fugas e ausência completa de uma estrutura mínima que permitisse a gestão da segurança e de uma política de ressocialização dos presos (RICCAS, 2017). Implantação de contêineres metálicos para serem utilizados como celas (MENEZES, 2015), estruturas superlotadas por presos que chegavam a atingir 40º graus de temperatura em seu interior, configurando completa insalubridade e condições de uso também foram características desse cenário (CNPCP, 2009) que, por vezes, foi notícia na imprensa nacional.

Esse conjunto de acontecimentos, somado as mobilizações de grupos defensores dos direitos humanos, de familiares dos usuários desse sistema e da intensa vinculação na mídia, fez com que os fatos chegassem a conhecimento da Organização das Nações

Unidas (ONU) e fossem ali protocolados (MENEZES, 2015). O Espírito Santo teve assim registrado a primeira denúncia, relacionada à violação dos direitos humanos no sistema prisional capixaba, junto ao Conselho Interamericano de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

> Enfim, um verdadeiro caos! […] é difícil, talvez impossível, narrar as condições chocantes que vimos. […] Trata-se de local degradante, malcheiroso, sujo, propício a doenças que, por acaso enumeradas aqui, dariam margem a várias páginas, já que a unidade prisional não oferece, sequer, condições para porcos criados de maneira primitiva. Uma verdadeira 'casa de horror' […] Somos da opinião de que a situação do estado do Espírito Santo é grave. Portanto, medidas hão de ser implementadas com a urgência que a situação constatada está a exigir (BRASIL apud VIOLAÇÕES..., 2011, p. 21).

Diante toda a situação, após ser denunciada, a SEJUS desativou os contêineres utilizados para abrigar presos, realizou as transferências daqueles que aguardavam em delegacias e deu início a uma série de medidas para superação dessa realidade, conforme exigido pelos órgãos nacionais de defesa dos direitos humanos. Iniciou-se nesse período uma ampla atividade de reformas e construções de novas unidades. Estima-se que o estado do Espírito Santo, entre os anos 2004 e 2011 inaugurou cerca de vinte e sete novas Unidades Prisionais com estrutura e instrumentos, de segurança e vigilância, midiaticamente consideradas como as mais modernas do Brasil (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Atualmente, o Sistema Prisional do estado do Espírito Santo, conta com 35 unidades prisionais em vigência e está sob a direção da Secretaria de Estado da Justiça (SEJUS), instituída pela Lei Complementar nº 233/ 02, que preconiza a modernização e a reorganização da estrutura da Secretaria de Estado da Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Embora a mudança de cenário no que tange as estruturas e administração das unidades, a superlotação ainda é realidade em todo o território capixaba no sentido de que quanto mais se expandiu o sistema mais se encarcerou. São esse fatores então, como veremos mais a frente, que impactam diretamente na proposta de ressocialização das pessoas privadas de liberdade, bem como da garantia de direitos humanos e sociais previstos a estes.

2.1 OS DIREITOS (E TRATAMENTOS) PREVISTOS AOS USUÁRIOS DO SISTEMA PRISIONAL

Os anos 80 destacam-se como um marco positivo no que tange aos direitos da sociedade brasileira. Nesta década, duas das importantes legislações nacionais foram promulgadas e encontram-se vigentes ainda nos dias de hoje. A primeira à saber, nomeada Lei de Execução Penal (LEP), trata-se da normativa federal que orienta as formas e observações da execução penal, seus objetivos e características, bem como apresenta importantes elementos para a administração das unidades prisionais e o sistema de justiça e ainda prevê os direitos e deveres dos usuários desse sistema, neste caso, as pessoas em situação de prisão (BRASIL, 1984).

A segunda, de proporção ainda maior, trata-se da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, vem atender a toda a sociedade com o objetivo de, conforme seu preâmbulo, "[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]" (BRASIL, 1988, p.1).

A Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210 de 1984, é considerada uma das legislações mais avançadas do mundo e seu texto representa um considerável avanço para a defesa e promoção de direitos do público atendido segmento. O objetivo dessa lei é "efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (BRASIL, 1984, p. 1), ou seja, orientar que a finalidade da prisão seja não somente o de aprisionar como forma de condenação a crime identificado mas, além, realizar nesse período uma chamada ressocialização, a partir das condições serviços e instrumentos que estarão disponíveis aos apenados dentro dessas unidades, de modo em que este, quando em liberdade, possa ser reintegrado a sociedade, de maneira harmônica (BRASIL, 1984).

Embora os antagônicos debates sobre a eficácia do sistema prisional para a ressocialização e a não reincidência, a atualidade está direcionada a execução penal e suas formas de condenação. Nesta, orientada, como visto, pela LEP e prevendo o acesso de pessoas presas a seus direitos, tanto no sentido de amenizar os impactos desse encarceramento e na necessidade em se preservar a dignidade da pessoa em cumprimento de condenação, conforme lei, quanto no que tange a finalidade ressocialização e seu bom andamento. Nesse sentido, a LEP apresenta em seu texto, a descrição dos seguintes direitos:

> Art. 41 - Constituem direitos do preso:
> I - alimentação suficiente e vestuário;
> II - atribuição de trabalho e sua remuneração;

> III - Previdência Social;
> IV - constituição de pecúlio;
> V - proporcionalidade na distribuição do tempo para o trabalho, o descanso e a recreação;
> VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena;
> VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa;
> VIII - proteção contra qualquer forma de sensacionalismo;
> IX - entrevista pessoal e reservada com o advogado;
> X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados;
> XI - chamamento nominal;
> XII - igualdade de tratamento salvo quanto às exigências da individualização da pena;
> XIII - audiência especial com o diretor do estabelecimento;
> XIV - representação e petição a qualquer autoridade, em defesa de direito;
> XV - contato com o mundo exterior por meio de correspondência escrita, da leitura e de outros meios de informação que não comprometam a moral e os bons costumes.
> XVI – atestado de pena a cumprir, emitido anualmente, sob pena da responsabilidade da autoridade judiciária competente (BRASIL, 1984, p.7).

O artigo 10 dessa legislação fortalece ainda que "a assistência ao preso e ao internado como dever do Estado objetiva prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade, estendendo-se esta ao egresso" (BRASIL, 1984, p. 2), para isso, têm-se toda uma estrutura que se organiza no sentido de aplicar devidamente esta lei, indo desde o Secretário e demais servidores das partes administrativas da Secretaria de Justiça, quando aos técnicos e profissionais que atuam nas pontas, inseridos nas unidades e em contato direito com as pessoas presas. Ainda assim, muitos são os entraves enfrentados nesse sistema por usuários e também profissionais, podendo citar: a superlotação, um dos principais elementos geradores de outras dificuldades e violações, as estruturas físicas inadequadas, o quantitativo baixo de profissionais, as violências notificadas nos interiores dos espaços.

No entanto, em 2020, o cenário do Sistema Prisional, de modo especial nessa pesquisa o do Espírito Santo, contou ainda um novo agravante, de nível mundial, a pandemia do novo corona vírus, que veio a trazer diferentes impactos na realidade prisional capixaba, conforme será apresentado no capítulo seguinte.

3 PRIVAÇÃO DE LIBERDADE, DIREITOS E OS IMPACTOS, NO CONTEXTO DA PANDEMIA, NO SISTEMA PRISIONAL DO ESPÍRITO SANTO

Em 11 de março de 2020, a Covid 19 (novo corona vírus) foi caracterizada como pandemia pela Organização Mundial Saúde. Com isso, iniciou-se, neste período, uma série de medidas e estudos que visassem à diminuição do contágio do vírus e a imunização e tratamento dos indivíduos infectados (OMS/OPAS, 2020).

Quase dois anos após, a pandemia exigiu e ainda hoje exige esforços, administrações e cooperações de todas as partes para com as medidas que contribuem para o controle de tão graves impactos. Dessa forma, o cotidiano foi também impactado de diversas maneiras na realidade do cárcere e, de forma ainda mais contundente, nos direitos das pessoas em privação de liberdade.

Durante esse período, a comunicação da Secretaria de Justiça aos profissionais e à sociedade vem ocorrendo, em sua maioria, por meio do site eletrônico e com o uso de notas técnicas que versam sobre as decisões, planejamentos e demais informações referentes ao andamento do sistema prisional neste período de pandemia. A tabela abaixo indica algumas das notas disponíveis em meios eletrônicos e seus respectivos conteúdos que adiante serão analisados.

Tabela I – Notas Técnicas da Secretaria de Estado da Justiça do Espírito Santo

(continua)

NOTA TÉCNICA	CONTEÚDO
Nota Técnica (S/N) de 05 de Maio de 2020	Suspende visitas sociais, íntimas e assistidas por 30 dias, mantém a suspensão do trabalho externo e suspende as aulas nas unidades.
Nota Técnica 05/2021	Suspende aulas e visitas e autoriza trabalhos internos e externos.
Nota Técnica 06/2021	Dispõe de orientações para as Unidades Prisionais e descreve sobre o contato telefônico.
Nota Técnica 07/2021	Autoriza a realização de visita social no parlatório, sem contato físico.
Nota Técnica 09/2021	Indica o retorno gradual das visitas sociais e íntimas de acordo com o mapa de risco de cada município.
Nota Técnica 010/2021	Indica orientações gerais às Unidades Prisionais.
Nota Técnica 12/2021	Autoriza a realização de visitas sociais e íntimas quinzenalmente e o retorno de projetos voluntários.
Portaria Nº 1.181-R, de 16 de Dezembro de 2020	Versa sobre a criação do Centro de Cadastramento de Visitantes – CECAVI, responsável pelo credenciamento padronizado e unificado de visitantes.

Fonte: Adaptado de SEJUS (2020, 2021).

Como o exposto, os conteúdos das notas técnicas, em sua maioria, versam sobre a suspensão de práticas como as das visitas sociais, íntimas e assistidas, bem como da interrupção de aulas, o que fere diretamente o previsto na Lei de Execução Penal como direitos dos presos e instrumento de contribuição para a ressocialização dos indivíduos.

No entanto, como respaldo, o conteúdo das notas utilizou-se de justificativas como as orientações dos órgãos de saúde que indicam sobre o distanciamento social e da atualização dos mapas de nível de risco nos municípios, divulgados pelo Governo do Estado, para nortear as orientações, fazendo com que nesse período de pandemia (aproximados 2 anos) fossem divulgadas diversas notas alternando entre suspensões, manutenção parcial das suspensões e retornos.

Embora as orientações dos órgãos de saúde e a importância do cumprimento das medidas para controle da pandemia e diminuição do número de contágio, internações e mortes, sabe-se que o sistema prisional apresenta suas particularidades e, que certamente, essas necessitam ser observadas.

3.1 DAS SUSPENSÕES DE VISITAS SOCIAIS, ÍNTIMAS E/OU ASSISTIDAS E DO CADASTRO VIA CECAVI

"Art. 41 - Constituem direitos do preso: [...] X - visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados [...]" (BRASIL, 1984).

O conteúdo das notas de orientação oscilava entre textos de suspensões e retornos de visitas, o que por vezes, com a suspensão dessas, provocava o rompimento dos vínculos de convívio familiar da pessoa presa, bem como a ausência de notícias e as informações acerca das vivências intramuros.

Quando da liberação para o retorno das visitas sociais, estas eram orientadas a partir das notas técnicas que delimitavam, por exemplo, a entrada de apenas 1 familiar e a proibição de crianças, ou que previam apenas 1 visita mensal (nota de setembro, 2020), distanciando o período comum desse procedimento. Já para as visitas íntimas ou assistidas, a dificuldade tornava-se ainda maior.

Neste período também, com o objetivo de constituir um espaço reservado ao atendimento e credenciamento de visitantes, dentro do contexto da pandemia vivida mundialmente, a Secretaria de Estado da Justiça deu início ao funcionamento do Centro de Cadastramento de Visitantes (CECAVI). Este Centro foi o responsável por desenvolver estratégias que diminuíssem, neste período de pandemia, o contato entre

profissionais e familiares das pessoas privadas de liberdade. Assim, tornou-se online a plataforma de cadastramento de visitantes e também de contatos virtuais que aconteceram durante o período de suspensão das visitas presenciais. Este serviço foi promulgado pela Portaria Nº 1.181-R, de 16 de Dezembro De 2020 que revogou disposições previstas na Portaria Nº142-S, de 26 de Fevereiro De 2010, a qual era vigente e regulamentava a realização de visitas sociais em todo o território do Espírito Santo.

No que tange aos contatos virtuais permitidos quando da suspensão das visitas presenciais, estes foram realizados pela equipe multiprofissional das unidades, que ficou responsável em promover essa articulação de visitas assistidas entre custodiados e familiares. Estes contatos se davam, de acordo com a determinação da direção de cada unidade, por meio de chamadas telefônicas, áudios, mensagens de Whatsapp ou chamadas de vídeo via aplicativos "caso a Unidade Prisional possua pacote de dados" (Nota Técnica 006, 2021, p.04). Esta prerrogativa citada demonstra, no entanto, a grande fragilidade na execução deste projeto, uma vez que a depender do possível acesso ou não da unidade às redes de internet, o direito do contato com o familiar ficaria inviabilizado, ou seja, rompido.

Embora o dispositivo possa ter contribuído com as questões sanitárias no sentido de diminuir a circulação de pessoas e o contato entre elas, ou ainda, quando levado para o âmbito profissional, ter amenizado a sobrecarga de trabalho dos profissionais das unidades prisionais que, além das suas demandas especializadas e atribuições individuais, precisavam administrar este serviço de cadastramento de visitantes, a iniciativa pode ser considerada como instrumento seletivo, uma vez que requer que o usuário tenha posse de aparelhos telefônicos que contemple o uso de aplicativos, sinal de internet e conhecimento da utilização dos sistemas para bom funcionamento e alcance do cadastro, o que pode ter excluído e potencializado a dificuldade de muitos familiares, assim como violado tais direitos.

3.2 DA SUSPENSÃO DAS AULAS E DA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DE TRABALHO

"Art. 41 - Constituem direitos do preso: [...] VI - exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores [...]" (BRASIL, 1984).

Outro agravante foi à decisão por suspensão das aulas, direito também assegurado pelo artigo 41 da Lei de Execução Penal. Entende-se e considera-se que em todo o

território nacional ocorreram, e permanecem ainda, práticas para a diminuição do contágio, dentre elas a suspensão das aulas presenciais. No entanto, reforça-se a importância em partir de uma análise que compreenda o contexto do sistema prisional, onde as pessoas presas já se encontram reunidas e inclusive, em situações de superlotação como é visto nos dados sobre as populações das unidades. Uma incoerência, por exemplo, pode ser observada, quando nas orientações suspendem-se as atividades educacionais, no entanto, mantêm-se liberadas as práticas laborais internas e externas executadas pelas pessoas presas, que por vezes utilizam-se inclusive de transportes públicos para locomoção.

3.3 DO PROCESSO DE VACINAÇÃO E DOS ÓBITOS NO SISTEMA PRISIONAL DO ES

"Art. 41 - Constituem direitos do preso: [...] VII - assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa [...] (BRASIL, 1984). "Art. 5º [...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral" (BRASIL, 1988).

Ao contrário do imediatismo nas medidas de suspensões de visitas, aulas e outras atividades, a vacinação das pessoas privadas de liberdade e até mesmo dos profissionais deste sistema não foi rápida, mas tardia. Pensar o sistema prisional com as configurações da atualidade, é pensar em pessoas aglomeradas. Pensar em um sistema superlotado é potencializar ainda mais este cenário. Embora essa realidade e as amplas possibilidades de contágio nesse espaço, as pessoas privadas de liberdade não estiveram entre os grupos prioritários nos planos que orientavam as vacinações.

Os dados do Conselho Nacional do Ministério Público (2019) apontam que no Espírito Santo a taxa de ocupação do Sistema Prisional somava 166,91% da sua capacidade. Não obstante este contexto alimentava constantes altas nas taxas de transmissão do vírus, chegando a 1319 internos infectados e, dentre eles, 8 mortos (ESPÍRITO SANTO, 2021).

Quase dois anos após o conhecimento da pandemia e há 10 meses do início da vacinação, até agosto de 2021, apenas 10,69% da população carcerária havia sido vacinada com uma ou duas doses, tendo esse processo que contar ainda com a defesa e intervenções judiciais da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo:

> Primeiro com relação aos idosos, depois pessoas que apresentam comorbidades, mulheres grávidas e puérperas privadas de liberdade. Após o esgotamento das medidas extrajudiciais, foi necessário o ajuizamento da Ação

> Civil Pública para tutelar o direito de acesso à saúde dessa população hipervulnerável (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO, 2021, p.1).

A análise das notas, sob a perspectiva da manutenção dos direitos das pessoas presas, indica a violação de vários destes legalmente previstos. Para além, compreende-se que não só sob forma da lei, mas na compreensão do contexto que envolve estes sujeitos, além de suas construções históricas, o sistema e sua administração atinge diretamente a operacionalização dos direitos humanos e das possibilidades de que os indivíduo ali postos existam em sua totalidade e possuam meios de desenvolvimento de suas potências. Esses resultados orientam ainda a compreensão das prioridades estabelecidas dentre os interesses dos governos, reflexo da construção histórica de uma sociedade pautada em princípios de exploração, opressão, racismo e fortalecida sob a lógica do capital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia da eficácia entre os que defendem o sistema prisional atual está atrelada ao objetivo de que neste espaço aconteça a chamada ressocialização. Essa por sua vez, parte do principio de que, atendendo aos direitos das pessoas presas, previstos em lei, em especial proporcionando o acesso à educação, trabalho, assistência médica, psicológica, social, religiosa, dentre outras, haverá uma contribuição para que no retorno deste sujeito a sociedade, o mesmo possa ser contemplado por outros caminhos, e assim, não registrar reincidência ao sistema ou ao crime.

No entanto, este debate possui diversas vertentes. Muitos autores e estudiosos do tema, apontam que não há efetividade nas propostas de ressocialização ou se quer na instituição que desenvolve tais penas de prisão. Uma pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (2020, p.52), sobre reincidência nos sistemas prisionais e socioeducativos, aponta que "[...] no mínimo, 42,5% das pessoas com processos registrados nos Tribunais de Justiça em 2015 de todo o Brasil, reentraram no Poder Judiciário até dezembro de 2019". O Estudo completa ainda que, dentre os estados pesquisados, o Espírito Santo lidera o ranking, apresentando 75% de reincidência penitenciária (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Nessa lógica de que prender seja sinônimo de ressocializar o indivíduo, dissemina-se na sociedade, a idéia de que encarcerar esteja muito vinculado ao sentido de

promover a segurança. O que conforme Borges (2018, p.30) contribui para que "[...] nosso pensamento fique condicionado a pensar as prisões como algo inevitável para quaisquer transgressões convecionadas socialmente".

No entanto, várias são as dificuldades vivenciadas neste sistema, como citadas: superlotação, defasagem de profissionais, falta de formações, dentre outras que consequentemente resultam nas violências e violações cotidianamente apresentadas, o que interfere também diretamente nas defesas dos resultados alcançados nesse espaço. Embora se tratando de um período novo em todo o mundo, os países que contaram com boas administrações e medidas que priorizaram a vida e não o lucro tiveram resultados mais rápidos e eficazes de não infecção e sobrevivências.

Nesse sentido, entende-se que no Brasil, no Espírito Santo e de modo especial nessa pesquisa, no Sistema Prisional Capixaba, houveram esforços da administração que buscou medidas para o controle e superação dos impactos da pandemia, seguindo as demais orientações do Governo Estadual e, em partes, Federal. No entanto, conclui-se que essas não foram suficientes, uma vez que foram violados direitos como os do acesso aos procedimentos de visitas e educação e ainda assim, devido a não prioridade de vacinações e há elementos e características históricas que o sistema prisional apresenta desde sua gênese, somaram casos de contágios, transmissões e mortes.

REFERÊNCIAS

BORGES, Juliana. **O que é encarceramento em massa**. Belo Horizonte: Letramento: Justificando, 2018. 144 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de maio de 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210compilado.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Inspeção Geral: Relatório ES**. Espírito Santo, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=15&tipoVisao=estabelecimento. Acesso em: 15 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reinterações infracionais:** um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/panorama-reentradas-sistema.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (CNPCP). **Relatório de visita ao Espírito Santo**. Brasília, 27 abr. 2009. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2009/06/relatrio%20es%20-%20verso%20final%20cnj%20-%20aberta.pdf. Acesso em: 08 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Sistema Prisional em números.** 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros>. Acesso em: 25 set. 2018.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. Defensoria ingressa com ação civil pública para garantir a vacinação de presos no Estado. Espírito Santo, 2021. Disponível em: http://www.defensoria.es.def.br/site/index.php/2021/08/13/defensoria-ingressa-com-acao-civil-publica-para-garantir-vacinacao-de-presos-no-estado/. Acesso em: 15 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça – SEJUS. **Políticas Públicas de Justiça**.Vitória, 2010.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça. **Covid 19 no Sistema Prisional**. Espírito Santo, 2021. Disponível em: https://sejus.es.gov.br/acoes-e-orientacoes-da-sejus-para-o-sistema-prisional-capixaba-sobre-o-novo-coronavirus. Acesso em: 10 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Justiça. **Notas Técnicas de Orientações**. Espírito Santo, 2020 e 2021. Disponível em: https://sejus.es.gov.br/GrupodeArquivos/nota-tecnica-orientacoes-para-suspensao-das-visitas. Acesso em: 05 out. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **DESEMPREGO**. 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php. Acesso em: 13 out. 2021.

JUSTIÇA GLOBAL BRASIL et al. **Violações de direitos humanos no sistema prisional do Espírito Santo:** Atuação da sociedade civil. Maio 2011. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/SistemaPrisionalES_2011.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

MENEZES, Bruna Bolonha de. **O PROCESSO DE TRABALHO DO PRESO DA GRANDE VITÓRIA: A ATIVIDADE LABORATIVA EXTRAMUROS**. 2015. 235 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitoria, 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **PAINEL CORONA VÍRUS**. 2021. Disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em: 13 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OPAS/OMS). **Folha informativa COVID-19.** Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em 25 maio 2020.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em:

https://static.poder360.com.br/2021/10/inseguranca-alimentar-no-Brasil.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

RICCAS, Eugenio Coutinho. O nascimento de um sistema prisional: o processo de reforma no estado do Espírito Santo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 64-76, ago. 2017. Disponível em: https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/858/263. Acesso em: 15 out. 2021.

PERSPECTIVAS DO DIREITO À SAÚDE A NÍVEL DE ATENÇÃO PRIMÁRIA

Solange Barboza Fernandes Thompson[1]
Juliana Maria Bello Jastrow[2]
Ana Luisa Rocha Daniel[3]
Italla Maria Pinheiro Bezerra[4]

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 no Art. 23 garante que a saúde é um direito de todos, mas para que seja contemplada deve ter suas competências divididas entre as três esferas federativas (federal, estadual e municipal) (BRASIL, 1988). As políticas públicas vêm com o objetivo de gerenciar as demandas, promovendo ações e delegando as responsabilidades de cada esfera nas implementações dessas ações no dia a dia da assistência (SILVA, 2012).

Temos o Sistema único de Saúde (SUS) criado de maneira gradual a partir do início da década de 70, o qual é composto por princípios doutrinários (universalidade, equidade e integralidade) e princípios organizativos (regionalização e hierarquização, descentralização, comando único e participação popular). Sua idealização ocorreu por meio das Leis Orgânicas da Saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990) que fomentaram seus objetivos, atribuições, princípios, diretrizes, planejamento, financiamento, orçamento e as competências federativas (SALES *et al.*, 2019).

Posteriormente aos 30 anos de sua edificação, ainda há desafios na melhoria dos serviços de saúde em decorrência dos vários níveis de assistência à população brasileira que são insuficientes. No entanto, de fato, houve avanços no âmbito dos recursos e gestão, acesso e oferta dos serviços prestados, porém não é o suficiente (SALES *et al.*, 2019).

Tal sistema possui níveis de atenção em saúde, dentre eles, a Atenção Primária à Saúde (APS), o primeiro nível, a qual é a principal porta de entrada do SUS e se qualifica

[1] Discente da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES – EMESCAM. Email: Solthompson7@gmail.com

[2] Discente da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES – EMESCAM. Email: enf.julianabello@gmail.com

[3] Discente da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES – EMESCAM. Email: alrdaniel@hotmail.com

[4] Docente da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES – EMESCAM. Email: italla.bezerra@emescam.br

por um conjunto de ações de saúde (individual e coletivo) buscando a promoção e a prevenção em saúde (BRASIL, 20--).

> "(...) que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte positivamente na situação de saúde das coletividades." (BRASIL, 20--).

A APS possui alto grau de desenvolvimento em descentralização da assistência, mostrando-se mais próxima da população, possui serviços multidisciplinares para as comunidades com uma gama de serviços ofertados. Trabalha promovendo apoio aos gestores dos municípios em suas tomadas de decisões, na promoção de conhecimento populacional entre muitas outras iniciativas (BRASIL, 20--).

Os benefícios da APS para o sistema de saúde brasileiro são notórios, porém alguns problemas impedem seu progresso. Como, por exemplo, os horários de assistência que estão, geralmente, resumidos a um período específico do dia, prejudicando parte da população que trabalha e que poderia procurar o nível de atenção em seu horário de almoço ou depois das 17h (VIDAL *et al.*, 2018). Além disso, no âmbito estrutural há déficit de profissionais capacitados para promover o acolhimento e desigualdade na oferta de serviços, variando de acordo com as características político-sociais de cada região (DILÉLIO *et al*., 2018).

Levando-se em consideração os três diferentes níveis de atenção à saúde (primária, secundária e terciária), o estudo buscou analisar a garantia do acesso à saúde a nível de atenção primária. Abordando os fatores sociais e gerenciais, que influenciam na dificuldade de ampliar-se o acesso universal aos serviços ofertados por esse nível de atenção no Brasil.

Certamente, a atenção primária é a base do sistema de saúde. Quando bem estabelecida e gerenciada, garante assistência integral e resolutiva à população, refletindo positivamente nos índices de saúde pública do país. Nesse sentido, observou-se a necessidade de um estudo que analisasse as problemáticas dentro deste nível de atenção, com o objetivo de compreender as falhas vigentes e as necessidades em promover ações capazes de solucioná-los, gerando avanços para a saúde no Brasil.

Trata-se de revisão integrativa elaborada a partir das seguintes etapas: estabelecimento da hipótese e objetivos da revisão; estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão de artigos (seleção da amostra); definição das informações a serem

extraídas dos artigos selecionados; análise dos resultados; discussão e apresentação dos resultados e a apresentação da revisão.

Para nortear a revisão, formulou-se os seguintes questionamentos: Fatores a âmbito institucional/municipal e federativo, que dificultam o acesso da população à saúde de qualidade e resolutividade, sendo que essa é tida como um direito? Desafios na ampliação e distribuição do direito à saúde em nível de atenção primária?

Para seleção dos artigos foi realizada uma busca na base de dados SCIELO, considerando o período de 2016 a 2021. Para a busca utilizou-se os descritores baseados no Decs, e assim montou a estratégia de busca: saúde and direito and atenção primária.

Os critérios de inclusão definidos para a presente revisão foram: Artigos completos disponíveis que abordam sobre o direito à saúde no âmbito da atenção primária, idioma português ou inglês, dos últimos 5 anos. Deste modo, teses, mestrados e dissertações foram excluídos neste estudo.

Foram encontrados 94 artigos abordando a temática, no entanto, após, a aplicação dos critérios de inclusão, restaram 63 artigos, e depois da leitura exaustiva de títulos e resumos, posteriormente realizando-a de forma completa, resultou-se em um total de 4 artigos.

2. Desenvolvimento

2.1 Resultados

(VIEGAS *et al*., 2021)	Por meio de pesquisas, aponta que o direito à saúde ainda é uma luta travada na sociedade, o usuário tem que buscar pelo acesso de serviços. Ainda, os pesquisados relatam dificuldades de acesso, no entanto, há solução de seus problemas. Muitos dos usuários do SUS, não possuem adequado conhecimento acerca de seus direitos, estes ainda afirmam uma necessidade de que o SUS fosse mais resolutivo de maneira mais integral. Evidenciado um sistema com perfil frágil, onde necessita-se de que este seja mais atuante na garantia do direito à saúde à população.
(DAMASCENA ; VALE, 2020)	O autor cita a respeito das dificuldades de inserção e o tempo de permanência de trabalhadores a nível de atenção primária, afetando a qualidade do serviço prestado à população. No entanto, sabe-se de leis que asseguram desde a contratação à demissão dos profissionais. Ainda, há aumento de demanda nos serviços, negligências por sobrecarga, falhas na gestão e nas redes de atenção à saúde.
(MACHADO; GUIZARDI; LEMOS, 2019)	Análises apontam para dois elementos estruturantes do trabalho dos apoiadores institucionais na condução das políticas públicas: vínculo e conhecimento do território. Estes auxiliaram para a construção da estratégia de atuação desenvolvida e operada pelos mesmos (aplicação, adaptação e cooperação). Logo, o avanço da implantação da estratégia de apoio institucional é possível em função da dinâmica relacional e presencial entre sujeitos, e com base nos resultados alcançados indicam possibilidades concretas de avanço na garantia do direito à saúde.

(FIOCRUZ; CNS, 2018)	Por meio da Declaração de Alma a Atenção Primária de Saúde foi concebida como a base dos sistemas de saúde de acesso universal e de cuidado integral. Quanto a Declaração de Astana trás a afirmativa de ser direito humano fundamental à saúde. A APS é proposta como a base para que seja alcançada a Cobertura Universal de Saúde. Os autores trazem para debate ainda sobre a saúde não ser um bem comerciável, mas uso da população e de dever do Estado (poder público) assegurar as condições necessárias para que os indivíduos desfrutem de uma saúde de qualidade, uma vez que essa responsabilidade não pode ser terceirizada.

Tabela 1. Resumo dos principais resultados dos estudos selecionados.

2.2 Discussão

Leite e Rolim (2019) discorrem sobre a necessidade do ser humano em estabelecer bases sólidas que beneficiem sua saúde e promovam o desenvolvimento de suas atividades básicas diárias. Logo, é de grande valia investimentos suplementares à saúde, a fim de garantir vida digna, considerando também as fragilidades vigentes na assistência à população.

Por meio da Constituição Federal de 1988, a saúde é ditada como direito de todo cidadão e um dever de o Estado promovê-la, no entanto, esta proteção não é ampla como deveria ser (LEITE; ROLIM, 2019). Viegas e colaboradores (2021) compartilham do mesmo pensamento e discorrem da existência de soluções para tal problema vigente no Sistema Único de Saúde. Ainda, cita-se a ausência de conhecimentos a respeito dos direitos existentes ao cidadão, o que confere baixa buscativa e exigências por parte dos usuários.

Algumas das características principais associadas a APS é a acessibilidade e utilização com cuidados longitudinais, ou seja, ela é a porta de entrada para que o indivíduo possa usufruir do cuidado integral à saúde. Isso ocorre por meio de um cuidado centrado na pessoa e não apenas em uma patologia, para tal a construção do vínculo entre o profissional e o usuário é de extrema importância ao longo da vida. Quando o cliente deixa de procurar a APS afeta na longitudinalidade do cuidado, assim, dificultando tratamentos mais precisos, reconhecimento das necessidades e problemas e gera maior índice de hospitalizações (MACINKO; MENDONÇA, 2018).

A desigualdade na implantação do SUS no país se deu por discordâncias socioeconômicas e regionais, ou seja, escassez de financiamento para sua eficácia. Como efeito cascata, sem recursos, afeta diretamente nos equipamentos de baixa qualidade, péssimas infraestruturas, carência de recursos humanos para poder atender as demandas e desvalorização salarial aos profissionais. Outrossim, ao observar o cenário atual e sua

baixa resolutividade, temos como os maiores problemas: dificuldades no sistema de referência e contrarreferência, carência de educação continuada e permanente nos serviços de saúde, insatisfação dos profissionais de saúde e a superlotação nos pontos de atendimento (SALES *et al.*, 2019; SIOCHETTA *et al.*, 2019).

Pesquisas apontam para uma oferta/oportunidade desestruturada de serviços dentro da atenção primária levando a alta demanda profissional e reduzindo a qualidade da assistência prestada aos usuários do serviço (DAMASCENA; VALE, 2020). Ressalta-se as condições precárias do âmbito de trabalho (déficits e carências instrumentais) limitando as ações a serem colocadas em práticas nas unidades de saúde, e aumentando a carga de trabalho também (BIFF *et al.*, 2019).

Em consonância, pode-se discorrer acerca do processo de avanços e atualizações na formação e qualificação dos profissionais de saúde, onde a Educação Permanente em Saúde (EPS) é citada como uma estratégia que busca reorganizar as práticas de formação; atenção; gestão; formulação das políticas e controle social no âmbito da saúde. Como também, a APS é uma maneira de organizar e integrar os serviços de saúde com base nas necessidades da comunidade que sua assistência abrange (OLIVEIRA *et al*., 2016).

Os sujeitos, individuais e coletivos, são inferidos como influenciados pela macroestrutura vigente nos seus mais diversos âmbitos existentes, pela qual, forma-se novos sujeitos sociais e políticos. Dessa forma, é visível que o SUS, desde suas instituições, organização e gestão são determinados por estas variáveis que permitem formações e modificações constantes no sistema (PEREIRA JÚNIOR; CAMPOS, 2014).

Estudos ainda revelam que a existência de apoiadores institucionais nas políticas públicas é uma maneira de estruturar e elaborar novas estratégias de atuação. Podemos citar o Ministério da Saúde (MS) como um dos apoios institucionais que atua na formulação de políticas e estratégias de gestão do SUS, mas que ainda possui barreiras para uma integração efetiva entre as áreas interfederativa (MACHADO; GUIZARDI; LEMOS, 2019; PEREIRA JÚNIOR; CAMPOS, 2014).

Por fim, como supracitado, a saúde é um direito de todos os cidadãos garantida por lei a qual é dever do Estado, não devendo ser terceirizada. Logo, este deve buscar maneiras para assegurar as condições necessárias para uma saúde de qualidade. Comercializar a saúde, causa efeitos negativos na igualdade de direitos e nos serviços de saúde, em decorrência do aumento de preços, ineficiência e abusos recorrentes na assistência e não ampara a sociedade de maneira integral à suas necessidades (FIOCRUZ; CNS, 2018; TRAVASSOS, 2013).

3. Considerações finais

Por meio dos estudos realizados identificou-se as principais perspectivas sobre a efetividade na garantia ao direito à saúde dentro da atenção primária, pertencente ao Sistema Único de Saúde. Apontando para barreiras no acesso, falta de conhecimento sobre seus direitos por parte dos usuários, baixa resolutividade na assistência, sobrecarga de trabalho aos profissionais e recursos financeiros inadequados. Assim, evidenciou-se também que a presença de apoio institucional é de grande valor na estruturação, estratégia e implementação de novas ações para ampliação do cuidado. Logo, é crucial que haja maior adesão por parte das áreas interfederativas quanto ao apoio para modificações na estruturação de assistência prestada, busca por maior aplicação da lei de garantia ao direito universal à saúde à população e por investimentos adequados e disseminar domínio dos seus poderes a nível de atenção primária aos indivíduos, assim, pode-se alcançar um novo perfil na assistência no sistema de saúde do país.

Referências

VIEGAS, Selma Maria da Fonseca *et al.* SUS-30 anos: direito e acesso no cotidiano da Atenção Primária à Saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem** , v. 74, 2021.

DAMASCENA, Dhuliane Macêdo; VALE, Paulo Roberto Lima Falcão do. Tipologias da precarização do trabalho na atenção básica: um estudo netnográfico. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 18, 2020.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; GUIZARDI, Francini Lube; LEMOS, Ana Sílvia Pavani. A burocracia cordial: a implantação da estratégia de apoio institucional na política nacional de atenção básica em saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 17, 2019.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ); CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). Atenção primária e sistemas universais de saúde: compromisso indissociável e direito humano fundamental. **Saúde em Debate**, v. 42, n. spe1, p. 434-451, 2018.

LEITE, Leonardo Canez; DA CRUZ ROLIM, Taiane. A saúde na qualidade de direito e garantia fundamental. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL**, v. 2, n. 2, p. 71-89, 2019.

SALES, Orcélia Pereira *et al*. O Sistema Único de Saúde: desafios, avanços e debates em 30 anos de história. **Humanidades & Inovação**, v. 6, n. 17, p. 54-65, 2019.

SIOCHETTA, Thailene Martins *et al.* Baixa resolutividade na rede de atenção à saúde: um problema vigente. **Revista saúde integrada**, v. 12, n. 23, p. 190-203, 2019.

BIFF, Daiane *et al.* Cargas de trabalho de enfermeiros: luzes e sombras na Estratégia Saúde da Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 147-158, 2019.

PEREIRA JÚNIOR, Nilton; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O apoio institucional no Sistema Único de Saúde (SUS): os dilemas da integração interfederativa e da cogestão. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 18, p. 895-908, 2014.

TRAVASSOS, Claudia. **A comercialização do cuidado de saúde**. 2013.

BRASIL, Ministério da Saúde. **O que é Atenção Primária?**. Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS). Brasília – DF, 2020. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/smp/smpoquee>. Acesso em: 08 out. 2021.

VIDAL, Tiago Barra; NORMAN, Armando Henrique; TESSER, Charles Dalcanale. Acesso ao cuidado na Atenção Primária à Saúde brasileira: situação, problemas e estratégias de superação. **Saúde Debate**, v. 42, p. 361 - 378, 2018.

DILÉLIO, Alitéia Santiago; TOMASI, Elaine; FACCHINI, Luiz Augusto. Qualidade da Atenção Primária à Saúde no Brasil: avanços, desafios e perspectivas. **Saúde Debate**, v.42, p. 208-223, 2018.

O SILÊNCIO DA JUVENTUDE POBRE E NEGRA ENCARCERADA

Pedro Ernane Gomes[1]

INTRODUÇÃO

Em 2014, foi realizado um estudo, pelo Sistema Integrado de Informação Penitenciária (Infopen), que apresenta o Brasil como a quarta maior população penitenciária do mundo (622.202), atrás apenas dos Estados Unidos (2.217.000), China (1.657.812) e Rússia (644.237). Entre os detentos brasileiros, 40% são provisórios, ou seja, não tiveram condenação em primeiro grau de jurisdição.

Segundo os dados da (Infopen, 2014), 54,8% da população carcerária brasileira é representada por jovens, o que pode apontar para uma forma de vitimização da população jovem. Esta pesquisa também revela o perfil socioeconômico dos detentos, ao esclarecer que 55% têm entre 18 e 29 anos, dos quais 61,6% são negros e 75,08% têm até o ensino fundamental completo. Em vista disto, se faz necessário que os órgãos governamentais possam desenvolver políticas públicas direcionadas para essa demanda social, além de aperfeiçoar ações já vigentes, para que possam colaborar efetivamente no sentido de minimizar a vulnerabilidade da população jovem ao sistema prisional, atuando com medidas de enfretamento a essa realidade caótica.

O 14º Anuário de Segurança Pública, em 2021, divulgado pelo Fórum de Segurança Pública, apresentou dados alarmantes da situaççao da população negra encarcerada que teve um aumento de 14% enquanto o de pessoas brancas houve uma queda de 19%. A título de comparação, no ano de 2005 o total de negros presos era de 91.843 enquanto que o de brancos era de 62.574. No ano de 2019, há um salto significativo, marcando ainda mais a homogeneidade do perfil populacional de encarcerado no Brasil, de pessoas negras presas atingindo o total de 438.719 enquanto de brancos foi para 212.444, ou seja, menos de 35%, enquanto dos negros é de 66,7%. Como se vê, nos dados apresentados, há uma desigualdade racial no sistema prisional. E que se concretiza ainda mais no tratamento punitivo a esse grupo populacional.

---

[1] Assistente Social, graduado pela Universidade Católica do Salvador. Especialista em Gestão e Elaboração de Projetos, Habilitado em metodologia e didática do Ensino Superior pela Unibahia. Especialização em juventude no mundo contemporâneo, pela Faculdade Jesuíta de filosofia e Teologia - FAJE -, a ser concluído em 2018.

Em vista destes fatores, o objetivo deste estudo é fomentar uma reflexão referente ao encarceramento da juventude pobre, negra e periférica, e a seletividade penal das instituições do sistema de justiça em relação a esse grupo social, no sentido de como é possível pensar a prática dos direitos humanos para jovens, que no seu cerne já são marcados por tantos estereótipos, seja no que toca a sua cor, raça, etnia, condição social e desprovidos de tantos direitos básicos, como a educação.

As motivações que nos interpelaram a esta pesquisa foi a tentativa de compreender de que forma se consolida a questão dos direitos humanos em relação aos jovens em regime de encarceramento no Brasil, assim como analisar a ambiguidade da legislação brasileira no que se refere à população jovem majoritariamente negra, pobre e periférica que está à mercê do sistema prisional.

Como base referencial para fundamentar uma melhor compreensão e entendimento dos conteúdos apresentados, objeto deste estudo usar-se-á, principalmente, as seguintes obras: Vigiar e punir, de Michel Foucault; O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do poder judiciário, de Saulo de Carvalho; e Juventude e Violência no Brasil Contemporâneo, de Luiz Eduardo Soares. Além disso, tendo em vista a importância dos dados quantitativos para entender a dimensão do público ao qual está se pesquisando e suas características, faremos uso de pesquisas apresentadas pelo 'ATLAS DA VIOLÊNCIA 2017', da BASE DASE DE DADOS, 2015/ IPEA, e do 'Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil', da Secretaria Nacional de Juventude de 2015, entre outros.

A JUVENTUDE NEGRA QUE VEM DA PERIFERIA JÁ É VIOLENTA? OU É MARCADA PELA VIOLÊNCIA?

O que passa ainda no imaginário da sociedade é de que a juventude negra, pobre, e que vive nas periferias dos centros urbanos já trazem no seu cerne as marcas da violência. Com isso, ela acaba reproduzindo essa ação violenta por onde estiver presente. No entanto, a juventude negra é também vítima da violência, e em toda sua trajetória de vida pode ser marcada por tantos estereótipos que já se tornam um sinal de violência sofrida desde o início de sua existência.

Como afirma Soares (2004) um jovem pobre e negro caminhando pelas ruas de uma grande cidade brasileira é um ser socialmente invisível, logo, essa invisibilidade decorre do preconceito e da indiferença. Tal afirmação nos faz pensar que esta atitude perversa anula completamente esse indivíduo e só se ver o reflexo de nossa própria intolerância, assim, tudo

aquilo que distingue a pessoa na sua singularidade desaparece. O estigma dissolve a identidade do outro e a substitui pelo retrato estereotipado.

Perceber-se que, no Brasil, os jovens negros pobres de modo geral, quase não vivem a adolescência e o que acontece é uma passagem avassaladora da infância para o mundo do trabalho precarizado ou o desemprego. A formação da identidade para esses jovens é um processo doloroso, conflitoso, sem referências positivas, permeadas de experiências negativas.

Segundo Soares (2004), a identidade só existe no espelho, e esse espelho é o olhar dos outros, é o reconhecimento dos outros. É a generosidade do olhar do outro que nos devolve nossa própria imagem ungida de valor, envolvida pela aura da significação humana, da qual a única prova é o reconhecimento alheio.

Ainda em Soares (2004) quando reflete sobre a questão do estigma, de quem está ali na esquina não é o João, o Pedro ou a Maria, com suas histórias de vidas, respectivas idades, seus desejos, defeitos e qualidades, mas "o moleque perigoso" ou "a guria perdida", essas vozes ecoam profundamente no imaginário e na vida desses adolescentes ou jovens, que muitas das vezes foram abandonados pela família, rejeitados pela escola, sem abrigo afetuoso, sem oportunidade, etc. Ainda sofrem cotidianamente ação perversa do Estado por meio das abordagens policiais de caráter extremamente classista, racista e estigmizador.

Conforme os dados do Atlas da Violência (2017), o número de incidentes com morte, decorrentes da intervenção policial, já ultrapassou o de latrocínio (roubo seguido de morte). Diante de tamanha relevância desse dado, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em sentença do dia 16 de fevereiro de 2017, no Caso Favela Nova Brasília. A corte IDH exige que o Estado brasileiro adote medidas necessárias, principalmente para o Estado do Rio de Janeiro, estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e violência policial.

Dessa forma, o número de latrocínio no Brasil em 2015 foi de 2.314.24, segundo o 10º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a letalidade policial e a vitimização policial está associada a um modelo de enfrentamento a violência e criminalidade pautado na concepção belicista, sem diálogo com a sociedade e com outros setores da administração pública.

Afinal, qual o futuro para esses adolescentes jovens? A própria sociedade joga para o mundo do crime. Ou seja, "a arma será o passaporte para sua visibilidade". (SOARES, 2004, p.141). Parece que as iniciativas de prevenção já não respondem às demandas que são latentes, oriundas de um sistema capitalista que só lucra com o sofrimento alheio. E ainda um país extremamente desigual, desde sua gênese, que nem se quer os direitos primários reconhecido

pela Constituição Federal/88 como Educação, Saúde, Segurança, lazer, dentre outros, sempre ficaram em segundo plano.

A SELETIVIDADE PENAL ARTICULANDO-SE AO ENCARCERAMENTO EM MASSA.

Segundo Sinhoretto (2013), a seletividade penal ocorre a partir das instituições do sistema de justiça, quando realizam constrangimentos e seleções para certos atores sociais, tal seletividade gera desigualdades de tratamento tanto no campo da segurança pública quanto da justiça criminal.

O autor classificou da seguinte forma esse processo de seletividade: 1. Os bem afortunados/brancos são aqueles cujas demandas por justiça transitam facilmente pelas estruturas judiciais e suas infrações atraem pouca atenção da repressão penal. 2. Os desfavorecidos são os que simultaneamente atraem a repressão penal aos seus modos de morar, trabalhar, viver e encontram muitas dificuldades em administrar os conflitos de que são protagonistas por regras e procedimentos estatais. Dentro desse mote estão os negros pobres. Algo que fica visível é que as instituições punitivas operam efetivamente de forma seletiva e racista no encarceramento da juventude negra brasileira.

No ano de 2013, os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), revela que a população carcerária nacional foi classificada como "cor da pele/etnia" negra. Os números só vem a confirmar essa tese da seletividade racista do sistema punitivo, quando os dados da Infopen (2014) apontam que existiam mais negros presos no Brasil do que brancos. Em números absolutos: em 2005 havia 92.052 negros presos e 62.569 brancos, ou seja, considerando-se a parcela da população carcerária para a qual havia informação sobre cor disponível, 58,4% era negra. Já em 2012 havia 292.242 negros presos e 175.536 brancos, ou seja, 60,8% da população prisional era negra. Logo, o crescimento do encarceramento é mais impulsionado pela prisão de pessoas negras do que brancas.

Para Foucault (1999, p. 11),

> A punição vai-se tomando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata; sua eficácia é atribuída à sua fatalidade não à sua intensidade visível; a certeza de ser punido é que deve desviar o homem do crime e não mais o abominável teatro; a mecânica exemplar da punição muda as engrenagens.

Conforme Carvalho (2015), em termos político-criminais, o Brasil adere ao "populismo punitivo" com a publicação da Lei 8.072/90 dos Crimes Hediondos, representando o marco simbólico do ingresso brasileiro no cenário internacional do grande encarceramento.

Assim, o punitivismo focaliza alguns segmentos sociais e tipos de delito (como crimes patrimoniais e tráfico de drogas), ao mesmo tempo que, para outros tipos de conflito e seus autores, como os crimes de homicídios, os fluxos da justiça são lentos e até bloqueados.

Carvalho (2015, p. 26) ainda afirma:

> O Brasil está longe de ser um país da impunidade, o sistema punitivo opera de forma contraria ao que é divulgado, sobretudo pela imprensa. Ao mesmo tempo encarcera muito com péssimas condições no sentido de que inúmeras condutas não lesivas (crimes sem violência ou grave ameaça) não demandariam o uso da prisão.

Nesse sentido, o cárcere, da forma que está pensado, tem se tornado um instrumento muito caro para Estado que reproduz um discurso de ressoalização do indivíduo, porém o que se constata na sua praxe é tornar as pessoas piores.

Para Carvalho (2015), o Poder Legislativo, que opera na criminalização primária, não é o único responsável pelos altos índices de prisionalização. O Poder Judiciário, nas últimas duas décadas, tem abdicado de ser um filtro constitucional à demanda criminalizadora e, em vários momentos, tem aderido ao populismo punitivo. Neste sentido, seria fundamental uma política institucional de afirmação da Constituição contra as tendências de "decisionismo populista".

DILEMAS E DESAFIOS NOS DIREITOS HUMANOS

Na perspectiva dos direitos humanos, percebe-se que os desafios e dilemas são imensos, pois, o Brasil é um país no qual ainda precisa de uma conscientização sobre esses direitos, além de ser, dentre outras nações, um dos mais desiguais do mundo. O próprio coeficiente Gini[2] do Brasil já o coloca entre os dez mais desiguais países do mundo, depois da Namíbia, África do Sul, Lesoto, Botsuana, Serra Leoa, República da África Central, Haiti, Colômbia e Bolívia.

Conforme Cano (2009), a noção de direitos humanos quando vinculada à área de criminalidade e segurança pública suscita polêmica e controvérsia. Pois, a ideia de respeitar o

[2] Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

direito dos acusados que cometem crimes, para que esse também não sejam vítimas de outros crimes, inclusive contra sua vida e dignidade de pessoa humana) enfrenta, em muitos países, resistências em diversos setores sociais. Ainda é delicado quando se trata de direitos a supostos delinquentes, principalmente no Brasil, onde o sistema democrático é frágil, seletivo, enfim, apresenta uma sensação de insegurança, sendo incapaz de proteger seus cidadãos.

Infelizmente, a sociedade ainda tem uma concepção dos direitos humanos quando se trata da questão criminalidade como um obstáculo na luta contra o delito, ou seja, os direitos humanos estão defendo não o cidadão mais o "bandido". Dessa forma, Cano (2009) afirma, quando o enfrentamento da criminalidade é contemplado como uma guerra, os defensores dos direitos humanos são tratados quase como traidores que, por alguma razão, optaram por defender o 'inimigo' em vez de proteger o conjunto da sociedade.

Assim, faz-se necessário esclarecer que o papel dos direitos humanos é defender os direitos cabíveis ao cidadão, independentemente de sua conduta, ou crime cometido. Ainda mais quando se trata de pessoas que são oriundas das camadas populares que não tem nenhuma assistência jurídica necessária. Essa situação coloca os militantes de direitos humanos na defensiva em muitos países, no exercício das suas prerrogativas, já que não há consciência da circunstancialidade do direito. Exemplo disso é o de linchamento de pessoas flagradas cometendo crimes por parte de membros de comunidades populares, ou seja, a população quer fazer justiça com as próprias mãos, achando que está resolvendo o problema, na verdade está contribuindo para a proliferação do mesmo.

A experiência histórica tem revelado que a intolerância em relação às violações aos direitos humanos são alarmantes, tanto do ponto de vista do sistema prisional, quanto da sociedade. O sistema prisional brasileiro tem se tornado um lugar de esquecimento pelos governantes e sociedade, pois a omissão das autoridades em relação às desumanas condições que os prisioneiros custodiados pelo Estado, tem desencadeado em crises profundas de violência ocorrida nas prisões. Isso demonstra que a prisão que tem sido usada como regra e não exceção, em afronta ao que determina as leis e normas internacionais de direitos humanos.

Ao passo que se prende numa proporção muito alta, o país não dar conta em garantir o acesso adequado à justiça. Os dados do Ministério da Justiça, apontam que mais de 40% dos presos brasileiros não foram sentenciados à prisão, isso revela a superpopulação das unidades prisionais, exposição a doenças; torturas; maus-tratos; corrupção; negligência; falta de condições higiênicas e alimentares e o aumento nas violações contra os internos.

O Estado dispõe de políticas públicas que são instrumentos para realização dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal/88. Nesse sentido, o Departamento

Penitenciário Nacional – DEPEN, vem promovendo políticas públicas na área educacional, de saúde, de profissionalização, de controle social, como também criou o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania PRONASCI, cujo foco principal é a redução da criminalidade por meio de integração de políticas de combate ao crime, políticas sociais e mecanismos rígidos de controle e apoio às forças policiais.

Assim, na área educacional, tem o projeto "Educando para a Liberdade", fruto de parceria entre os ministérios da Educação e da Justiça e da representação da UNESCO no Brasil, com o apoio do governo do Japão, tendo como objetivo transpor os muros das prisões brasileiras, desde uma perspectiva de afirmação dos direitos fundamentais de todos os cidadãos e de inclusão das pessoas privadas de liberdade na realização cotidiana do ideal de democracia.

Já na área da saúde, foi implantado o plano nacional de saúde no sistema penitenciário, dando atenção aos princípios básicos previstos na Constituição e no Sistema Único de Saúde. Contempla, essencialmente, a população recolhida em penitenciárias, presídios, colônias agrícolas e/ou agroindustriais e hospitais de custódia e tratamento, não incluindo presos do regime aberto e presos provisórios, recolhidos em cadeias públicas e distritos policias.

Na área da Profissionalização é o trabalho realizado dentro e fora das prisões. O Estado tem firmado parcerias com indústrias e empresas para absorção da mão de obra carcerária, muitos presídios têm inclusive as indústrias instaladas nos estabelecimentos prisionais. Já a área de Controle social visa fortalecer os conselhos de comunidade, previstos nos Art. 80 8 e 81 da LEP[3] cuja atuação tem fundamental relevância, uma vez que o conselho foi criado para efetivar a participação da sociedade, no sentido de desenvolver atividades socioeducativas, incentivando o preso e o egresso a retornarem aos estudos e a participarem de palestras e cursos profissionalizantes desenvolvidos pelo próprio conselho.

Em vista de todos estes aspectos, percebe-se que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) foi um marco nas políticas públicas de segurança do Brasil,

[3] **Art. 80.** Haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade composto, no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.313, de 2010). Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:

I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II - entrevistar presos;

III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

uma vez que promoveu inúmeras inovações. Sendo um grande impulsionador da compreensão de que a segurança pública é uma questão transversal, que demanda intervenção de várias áreas do poder público, de maneira integrada, não apenas com repressão, mas também com prevenção destinadas aos presos de 18 a 24 anos, com estrutura administrativa diferenciada (salas de aula, salas de informática, espaços produtivos, etc.), de forma a operar com metodologia e modelo de gestão próprios para o público jovem.

O programa foi iniciado nas 11 regiões metropolitanas consideradas mais violentas do país e possui ações no sentido de criar novas vagas prisionais, com a construção de prisões especiais. É, sem dúvida, um grande avanço, entretanto, reafirma-se a necessidade de se consolidar essas ações governamentais, para que possam atingir os objetivos que se propõem, podendo ser fator de para o alcance dos direitos mínimos das pessoas em regime de reclusão, em especial se tratando da população jovem, pobre e negra.

CONSIDERAÇÕES

Esta pesquisa permite referendar que o Sistema Prisional Brasileiro encontra-se completamente seletivo, direcionado ou com uma atuação completamente condicionada a agir punitivamente mais efetivamente em relação a determinado grupo social. Uma vez que fica evidenciado o encarceramento em massa e a seletividade racial e etária no campo da segurança pública e no sistema de justiça criminal. A juventude negra, pobre é castigada pelo Poder institucional, na medida em que os seus respectivos direitos sociais são invisibilizados ou transformados em favores como moeda de troca.

O Brasil está longe de ser o país da impunidade, esse exercício da punição existe, só não é amplo e irrestrito, mas seletivo e mais eficaz em relação a determinados grupos. Além do mais, o sistema punitivo que está em vigor não ressociliza ninguém, pelo contrário, fomenta mais a violência, pelas péssimas condições dos cárceres, sem uma assistência digna para essa população.

Os presídios brasileiros ainda detém a ideia de lugar de punição e quicá de castigo, ocorrendo violações de direitos básicos de qualquer ser humano, não apenas sendo um lugar de restrição de liberdade, mas de suspensão da dignididade humana. Ratifica-se, mais uma vez, que o sistema prisional brasileiro é um depósito de pessoas negras, tendo as condições subhumanas declaradas quando a alimentação não é adequada, com péssimas condições de higiene pessoal.

Pensar os direitos humanos para essa população jovem, negra, pobre e encarcerada, que na sua gênese é marcada por estereótipos, sendo vítima do preconceito e da indiferença, já é um grande desafio na sociedade brasileira, sociedade essa, que historicamente já é marcada por um comportamento social de atitudes e ações desiguais, racistas e preconceituosas, pois esse fenômeno só vem crescendo assustadoramente no Brasil.

REFERÊNCIAS

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2017. Base de dados 2015/ IPEA, e FBSP. Rio de Janeiro, junho de 2017. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em: 02 de ago.2021.

CARVALHO. Saulo. O encarceramento seletivo da juventude negra brasileira: a decisiva contribuição do poder judiciário. 2015 Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/172. Acesso: 04 de ago. 2021.

CANO. Ignácio. Direitos para os bandidos? Direitos humanos e criminalidade no Brasil. 2009. Disponível: https://www.social.org.br/desafios.pdf. Acesso: 11 de ago.2017. FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 1999. 288p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2021. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf. Acesso em 03 de outubro de 2021.

FOUCAUL, Michel. **O sujeito e o poder.** Disponível: www.uesb.br/eventos/pensarcomfoucault/leituras/o-sujeito-e-o-poder.pdf. Acesso em: 14 de ago. 2021.

LEVANTAMENTO NACIONAL DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS INFOPEN - junho de 2014. Disponível: www.justica.gov.br/noticias/mj...novo...infopen.../relatorio-depenversao-web.pdf. Acesso: 16 de ago. 2021.

O MAPA DO ENCARCERAMENTO: os jovens do Brasil / Secretária-geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível:juventude.gov.br/juventude/imagens/mapa-do-encarceramento-os-jovens-dobrasil.pdf. Acesso: 15 de ago.2021.

SILVA, Natália da. **As Políticas Públicas Do Governo Federal Para O Sistema Carcerário**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 13, no 1216. Disponível em: http://www.boletimjuridico.com.br/ doutrina/texto.asp?id=3892. Acesso: 19 de ago.2021.

SOARES, Luiz Eduardo. **Juventude e Violência no Brasil Contemporâneo. Juventude e Sociedade**: Trabalho, Educação, Cultura e Participação. 1ed.: , 2004, v. , p. 130-159. Revista, disponível: cienciaparaeducacao.org/.../soares-luiz-eduardo-juventude-e-violenciano-brasil-conte... Acesso: 17 de ago.2021.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins. **O encarceramento em massa em São Paulo**. Tempo Social Revista de sociologia da USP, v. 25,

n. 1, p. 84, 2013. Disponível: www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/69034/71483. Acesso: 14 de ago.2021.

10º ANUÁRIO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, o número de latrocínio no Brasil em 2015. Disponível: www.agenciapatriciagalvao.org.br/.../2015/10/9-Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Pu. Acesso em 21 de setembro de 2021.

ESTADO E A PROTEÇÃO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

Carlos Magno Alhakim Figueiredo Júnior[1]
Cássius Guimarães Chai[2]

1. Introdução

Na atual pandemia de Covid-19, a realidade do ser humano alterou-se completamente. Desde a confirmação do 1º caso da doença na cidade de Wuhan, China, em dezembro de 2019, a rotina populacional passou a vivenciar medidas de contenção social como proposta em diversos países, incluindo o Brasil, tentando conter a disseminação do vírus. Destaca-se o isolamento social, estratégia fundamental para conter o aumento exponencial dos casos da doença, cujas consequências cotidianas, evidenciaram outros matizes de violências emergidas no constrangimento do convívio prolongado pela ruptura das rotinas, imposição do trabalho domiciliar, muitas vezes em espaços premidos e por carências de acesso a equipamentos tecnológicos, internet e fornecimento de energia, pouca ou frágil capacidade de adequação ao contexto disruptivo pandêmico, tensão no espaço entre trabalho e estudo de núcleos familiares economicamente vulneráveis. Assim, as recomendações de distanciamento social têm relação com algumas situações negativas, entre as quais, o aumento da violência doméstica como é relatado na pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)[3], em 20,3% se identificou aumento da violência contra a mulher.

Apesar da violência contra a mulher não ser um fato recente, ela é fruto de uma histórica desigualdade de gênero que subjugou as mulheres a um tratamento desiquilibrado por parte da sociedade, o debate é capaz de sensibilizar a comunidade

---

[1] Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória, Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Regional pela Faculdade Vale do Cricaré, Tabelião de Notas e Registrador Civil no município de São Mateus-ES, Registrador de Imóveis por 3 anos na cidade de Pacaraima-RR, e-mail: carlosmafj@gmail.com;

[2] Professor Permanente PPGD/Faculdade de Direito de Vitória, Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão. Mestre e Doutor em Direito Constitucional (UFMG), Pós-doutor. Lkdn/cassiuschai. e-mail: Cassiuschai@gmail.com

[3] Pesquisa realizada diretamente junto aos prefeitos com a periodicidade semanal e que visa informar a sociedade acerca do que está acontecendo no Brasil em relação ao enfrentamento da pandemia.

como um todo para o problema de ordem emergencial. O estudo tem a intenção de contribuir para este debate polêmico e extremamente necessário a comunidade jurídica, responsável pela efetivação de um sistema de justiça da mulher. E a situação se torna ainda mais relevante porque em cenários de violência doméstica contra a mulher, na maior parte das vezes, também há violência contra crianças, adolescentes e idosos.

Nesse cenário, esta pesquisa, no recorte da violência intramuros, problematiza a importância do Estado, com adoção de políticas preventivas, não apenas repressivas, para a proteção da mulher. E, tem por hipótese que o Estado tem papel preponderante e decisivo em criar e assegurar mecanismos para coibir a violência contra a mulher, devendo adotar estratégias multisetoriais em correspondência metodológica com a percepção das determinantes sociais da saúde, por exemplo. Outrossim, esta proposta de investigação tem aderência à linha de pesquisa do eixo 2 Direitos Humanos e Acesso à Justiça: Dinâmicas, limites e perspectivas no Brasil Contemporâneo.

O desenvolvimento da pesquisa, orientada por uma metodologia de revisão bibliográfica, dogmática e documental, com análise descritiva dos dados secundários, sobre a temática. Como critério para a escolha dos textos base, utilizou-se a confiabilidade do site, a relevância e a visibilidade do trabalho em questão, com a aplicação de descritores de pesquisa (palavras-chave, ano de publicação e numero de citações); e, como foco descrever a importância do Estado para a proteção da mulher, para coibir a ação de violência doméstica contra si, que se alastra pelo país em estatísticas acentuadas durante a pandemia.

2. A constituição social da mulher brasileira

Em síntese o gênero feminino se envolveu em diversos manifestos e movimentos para que seus direitos sociais fossem assegurados. Segundo Ishiy (2014) o processo de transformação social através das lutas feministas que contribuiu para a introdução analítica do conceito de gênero, de forma decisiva e ativamente, na esfera da ciência jurídica.

Saffioti (1987) afirma que rigorosamente, os seres humanos nascem machos ou fêmeas e é através da educação que percebem que se tornam homens e mulheres. Assim, do ponto de vista sociológico, em outras palavras, o gênero somente pode ser conceituado de acordo com o meio em que vivem homens e mulheres, modificando e sendo modificado pela cultura, crença, costumes e leis de cada sociedade.

A mulher, na sociedade brasileira, sempre esteve subordinada a figura masculina, e desempenhava tarefas de menor status e menor valor. Existe, portanto, uma estereotipia muito forte em torno da figura da mulher, na qual ela é construída como frágil, dócil, dominável e submissa, expressando claramente o grande estigma do simbolismo de gênero que existe em torno da mesma, o qual acaba por validar e reproduzir diferenças oriundas de aspectos culturais e históricos (CHAI; CAMPOS, 2020). E, foi somente na década de 70, diante da inferioridade e da falta de reconhecimento de direitos inerentes às mulheres das décadas passadas, que tinham como único propósito a dedicação para com o lar e para com o marido, que se iniciaram os movimentos feministas que tinham por objetivo principal a luta pela emancipação feminina e a inclusão delas no mundo político, no mercado de trabalho, na sociedade e na lei.

Segundo Guattini (2011) na década de 70, retomaram-se os movimentos feministas brasileiros e teve início, também, um forte movimento pela defesa da vida das mulheres e pela punição dos criminosos, com a divulgação dos assassinatos praticados contra as mulheres. Na década de 80, traz a autora, o tema "Violência contra a mulher" foi tratado como questão central do feminismo e surgiram vários grupos de amparo às vítimas. Criaram-se o Conselho de da Condição Feminina, a Delegacia de Defesa da Mulher e o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher. Na década seguinte, foram instituídas redes temáticas, como a Rede Nacional dos Direitos Reprodutivos e a Rede Nacional Contra a Violência Doméstica e Sexual, que contribuíram para o aprofundamento dos debates sobre o movimento feminista (GUATTINI, 2011). Nas palavras de Sampaio et al. (p. 46) "Essas raízes históricas da demonização do gênero feminino e da sua submissão ao homem justificam a existência de todas as formas de violência – econômicas, psicológicas, morais e físicas – contra a mulher." (fls 46)

2.1 Violência Doméstica no âmbito legislação

A violência doméstica é aquela praticada por dentro do lar, independe da motivação, podendo ocorrer, inclusive, fora do âmbito do lar e ocorre entre, pai, mãe, filho (s), irmão (s), empregadas domésticas (MENEZES, 2012).

Para dirimir qualquer confusão terminológica entre os termos violência contra a mulher e violência doméstica, muitas vezes como um sinônimo é necessário demarcar o horizonte conceitual. Violência contra a mulher é qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto

no âmbito público como no privado; enquanto, a violência doméstica ou intrafamiliar é aquela praticada no lar ou na unidade doméstica, geralmente por um membro da família, podendo ser este homem, ou mulher, criança, adolescente, adulto ou idoso.

A Lei nº 11.340/06 define a violência doméstica no art. 7º, como formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras a violência física, a violência psicológica, a violência sexual, a violência patrimonial, a violência moral (BRASIL, 2006). A Lei Maria da Penha conceituou a violência doméstica contra a mulher no seu artigo 5º e 7º, e estabeleceu a sua abrangência: (Art. 5º) qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial.

A primeira delas, a violência física, prevista no inciso I, é caracterizada pelo uso da força que agride o corpo (integridade física) ou a saúde da mulher podendo ou não deixar marcas visíveis a olho nu pela sociedade. Na violência psicológica, prevista no inciso II, para a autora, as características principais são a desvalorização da vítima, críticas e humilhações, gestos de ameaça, condutas de restrições quanto à vida pública, condutas destrutivas frente a objetos de valor econômico ou afetivo e a animais de estimação. Já a violência sexual, prevista no inciso III da Lei em comento, é uma das formas mais violentas de agressão contra a mulher, prevista no código penal como estupro. Em relação a violência patrimonial, prevista no inciso IV, insere no contexto do patrimônio não apenas os bens de relevância patrimonial e econômico-financeira direta, mas também aqueles de importância pessoal. No que diz respeito a conceituação de violência moral, prevista no inciso V do artigo 7º da Lei, que é explicada tendo como base os delitos contra a honra previstos nos artigos 138, 139 e 140, todos do Código Penal Brasileiro, respectivamente, que são a calúnia, difamação e a injúria. Quando cometidos contra a mulher e decorrentes de uma relação de afeto ou familiar configuram a violência moral.

Insta assinalar a recentíssima alteração material no Código Penal com a nova tipificação contida no art. 147-B, pela Lei Federal nº 14.188/21, que promove uma atualização, desde sempre urgente, dentre os mecanismos, não apenas de constrição à cultura da violência contra à mulher, mas também um instrumento educador sancionatório às práticas de dano emocional dirigidos à mulher, que lhe perturbe, prejudique o pleno desenvolvimento ou que degrade e queira controlar suas ações. A importância deste tipo penal converge para a compreensão discutida por Judith Butler (BUTLER, 2017), sobre

as formas de combater a sujeição iníqua contemporânea a subjetificação dos corpos, cuja mentalidade patriarcal a requer dócil e frágil.

Entende-se, de modo geral, que a definição das condutas caracterizadas como violência doméstica e familiar é fruto de uma nova visão de mundo e, porque não da sociedade brasileira, frente às conquistas dos movimentos feministas e da condenação internacional do Estado Brasileiro à violação de direitos humanos diante de sua inércia e omissão relativa à questão das mulheres vítimas de violência. E a violência passa a ser doméstica quando praticada: a) no âmbito da unidade doméstica; b) no âmbito familiar; ou c) em qualquer relação íntima de afeto, independente da orientação sexual da vítima.

Violência essa que segundo os doutrinadores estudados, se traduz independentemente da coabitação dos conjugues, faixa etária, gênero, onde as pessoas são humilhadas, espancadas e sofrem ofensas no ambiente doméstico. Tal situação de violência não costuma, nas pesquisas analisadas, obedecer a nenhum nível social, econômico, religioso ou cultural específico.

3. A estrutura do Estado na luta violência contra a mulher

A violência a qual as mulheres estão submetidas cotidianamente afirmam sua vulnerabilidade diante do sexo oposto, e obriga o Estado a impor limitações ao gênero oposto. E, durante a pandemia do Covid-19, ao se realizar uma pesquisa na internet e mídias, com afirma Marques et al. (2020), percebe-se que o aumento da violência contra a mulher e contra a criança e ao adolescente durante o período de distanciamento social tem sido observado em diferentes países, inclusive no Brasil. Nesse período, as restrições de movimento e limitações financeiras também encorajam os abusadores, dando-lhes poder e controle adicionais.

Ainda segundo Marques et al. (2020), instituições que compõem a rede de proteção a mulheres, crianças e adolescentes no Brasil também denunciam o aumento do número de casos e chamam a atenção para a possibilidade de menor visibilidade das situações em função da recomendação de se permanecer em casa, além do fechamento ou redução da jornada de trabalho dos serviços de proteção, tais como a delegacia de mulheres, conselhos tutelares etc.

E, para o enfrentamento da situação crescente dos casos de violência contra a mulher, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs possuem papel preponderante na criação de medidas que melhore a rede de proteção da mulher, que vai

desde o primeiro atendimento até o afastamento do agressor. Segundo Brasil (2010) as DEAMs são unidades da Polícia Civil para atendimento à mulher em situação de violência de gênero. As delegacias de Atendimento à Mulher são vinculadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública, às quais integram a Política Nacional de Prevenção, Enfrentamento e Erradicação da violência contra a mulher e representam uma resposta do estado brasileiro à violência contra as mulheres (BRASIL, 2010).

Nessa perspectiva de resposta contra a onda de violência contra a mulher em decorrência das medidas de prevenção do Covid-19, entendemos ser fundamental os seguintes pontos elencados por Marque et al. (2020): (1) Garantir o atendimento 24 horas do Ligue 180, Disque 100 (violação aos direitos humanos) e 190 (Polícia Civil), e a manutenção do trabalho dos Conselhos Tutelares por plantão presencial ou via telefone, WhatsApp, aplicativos para celulares e por meio digital para as denúncias de violação de direitos; (2) Garantir a agilidade do julgamento das denúncias de violência contra a mulher, que podem ser solicitadas pela vítima ao delegado(a) de polícia ou por meio do Ministério Público, visando à instalação de medidas protetivas de urgência, quando necessárias; (3) Reforçar as campanhas publicitárias que tenham como foco central a importância de que todos "metam a colher em briga de marido e mulher". Da mesma forma, são necessárias as campanhas de alerta sobre os diferentes tipos de maus-tratos contra crianças e adolescentes. Vizinhos, parentes e amigos podem fazer toda a diferença em uma situação como essa.

Mas, as DEAMs são órgãos que para além de contribuir para dar visibilidade ao problema da violência contra a mulher, especialmente aquela ocorrida no ambiente doméstico, no interior das relações conjugais e familiares, para o reconhecimento, pela sociedade, da natureza criminosa da violência baseada em diferenças de gênero a qual a mulher está submetida (CASTRO, et al. 2008); também, precisam estar engajadas em ações de educação não formal. Diante da percepção de aumento da ocorrência de violências durante o período da pandemia, algumas instituições e organizações sociais têm desenvolvido materiais para a prevenção das violências durante este período de distanciamento social (MARQUES, et al. 2020).

Nesse contexto, é preciso aproveitar as experiências já existentes e reforçar o que já vem sendo realizado por instituições governamentais e não governamentais em nosso país, adaptando estas iniciativas à situação específica que estamos vivendo no cenário da COVID-19 (MARQUES, et al., 2020). Como por exemplo, uma ação criada na década de 90, que talvez ajudasse no momento atual, são redes temáticas instituídas, como a Rede

Nacional de Direitos Reprodutivos e a Rede Nacional Contra a Violência Doméstica e Sexual, que contribuíram para o aprofundamento dos debates sobre o movimento feminista, fazendo com que mais mulheres tomem conhecimento do que diz a Lei nº 11.340/06, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha que ampliou a repressão formal à violência contra a mulher, criando os mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Como afirma Marque et al. (2020) incentivar as iniciativas de apoio às mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência, baseando-se no acolhimento e aconselhamento psicológico, socioassistencial, jurídico e de saúde etc. É importante destacar aqui a participação dos movimentos feministas, persistentes em iniciativas de disseminação de informação, conhecimento e redes de apoio às mulheres que vem sofrendo com a violência. Cabendo ao Estado fomentar e apoiar as iniciativas desses movimentos, de modo a complementar a ação da rede protetiva da qual não consegue, sozinho, dar conta.

Ações simples, como as descritas por Marques et al. (2020) a criação de espaços para falarem de seus sentimentos e angústias; uso de disciplina positiva como forma de lidar com comportamentos de desobediência; dicas de organização da rotina familiar, manutenção da calma e redução do estresse neste período etc. Para Adrião (2010) apud. Menezes (2012) é importante destacar que os movimentos feministas são plurais, inseridos em contextos sociais diferentes, e lutam para combater desigualdades diferentes a partir do olhar de cada sociedade em cada momento histórico.

4. Considerações finais

As conquistas do gênero não contribuíram, para diminuir o número de vítimas de violência doméstica. E, em tempos de pandemia os números aumentaram em 20% como demonstra a pesquisa.

Como grupo historicamente reprimido e principal alvo da violência doméstica, a vítima mulher, nos casos de violência doméstica é beneficiada por mecanismos de proteção e de punição contra o agressor adotados pelo Estado. No Brasil, dentre outras medidas, destacam-se a criação da Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs, a promulgação da Lei Maria da Penha, como ações legítimas do Estado na luta contra a violência de gênero.

O que a pesquisa reforça é que diante das estatísticas absurdamente negativas da quantidade de mulheres vítimas de violência no último ano, em uma curva ascendente no

curso da pandemia Covid-19, mister a adoção de novas medidas protetivas e de apoio por parte do Estado às mulheres vítimas da violência doméstica, com novos desenhos institucionais e estratégias por redes de proteção multiníveis.

É admissível, portanto, a premissa histórica que a identidade do sujeito constitucional é resultante, nos conflitos e vivencias nos espaços sociais, das tensões permanentes entre liberdades e igualdades, sendo estas constitutivas elementares daquelas. Ainda, sociedade brasileira é misógina, patriarcal e sexista, caracterizando uma cultura cordial de violências institucionais, quase sempre dirigidas nas intersecções de gênero e de cor.

Referências

ABREU, N. M. C. **A efetividade da Lei Maria da Penha –** uma política pública de combate à violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Dissertação (Mestrado em políticas Públicas e Planejamento). Universidade Estadual do Ceará. Centro de Estudos Sociais Aplicadas. Fortaleza. 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher**. ed. atual. Brasília. 2010.

BRASIL. **Lei n° 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília. 2011.

CASTRO, A. S. et al. **Violência contra a mulher**: um estudo dos serviços de atendimento a mulher em situação de violência no município de Vitória – ES. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Departamento de Serviço Social. 2008.

CONFEREDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Pesquisa CNM – Covid-19 – Edição 21 – de 09 a 12/08.** Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Relato%cc%81rio_pesquisa_Relampago_Ed_21.pdf. Acesso em: 04 out. 2021.

CHAI, C.G. CAMPOS, D. T. Estupro e justiça: a ordem patriarcal de gênero na atuação do sistema de justiça penal. in. LÉON, A.A.G. et al. (Orgs.). **Gênero e sexualidade em perspectiva social.** João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

GUATTINI, G. L. O. **A lei Maria da Penha no judiciário** – análise da jurisprudência dos tribunais. 2011. Disponível em: http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_1/gabriela_guattini.pdf. Acesso em: 03 out. 2021.

ISHIY, K. T. **A desconstrução da criminalidade feminina**. Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Pailo. 2014.

Butler, Judith. **A vida psíquica do poder : teorias da sujeição** / Judith Butler; tradução Rogério Bettoni. -- 1. ed. -- Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

MARQUES, E.S. et al. **A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19**: panorama, motivações e formas de enfrentamento. Cad. Saúde Pública 2020. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n4/e00074420/pt. Acesso em: 03 out. 2021.

MENEZES, R. F. **A Lei Maria da Penha:** entre (im)possibilidades e aplicabilidade para feministas e operadores do direito. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2012. Disponível em: https://www.ufpe.br/pospsicologia/images/Dissertacoes/2012/menezes%20rhute%20filgueiras.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

SAFFIOTI, H. I.B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAMPAIO, M.R.S., GOMES, J. E. M., CHAI, C.G., CALDAS, J. M. P. Impactos da Covid-19 em Casos de Violência Doméstica: um estudo de caso. **Medicina Social: Direito, Saúde & Cidadania** / VELOSO, H. P., CALDAS, J.S.P (Orgs). Teresina: Piauí Gráfica e Editora, 2021.

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O ACESSO À JUSTIÇA

Nathiele Brito da Silva[1]

Introdução

A evolução dos direitos fundamentais trouxe a concepção contemporânea dos direitos humanos que temos hoje. Para tanto, inúmeras transformações político-sociais ocorreram, sendo a declaração e instituição dos direitos humanos reflexo da evolução do homem em si mesmo e em sociedade.

A dignidade da pessoa humana, como elemento central na deflagração dos direitos humanos, é fruto da convicção de que o direito, sendo uma criação humana, tem seu valor naquele que o criou, tendo como único fundamento, portanto, o próprio homem, de forma generalizada, universal (SARLET, 2007, p. 361-363).

No período pós-guerra intensificou-se veementemente a ideia de ser instituído um direito internacional de proteção dos direitos humanos. Em decorrência das ações manifestamente cruéis e desumanas praticadas durante a 2ª Guerra Mundial, que impactou profundamente a história da humanidade, grandes nações organizaram-se para concretizar, e efetivamente normatizar, o pensamento antes introduzido pelos preceitos que instituíram a Liga das Nações no primeiro pós-guerra, e, então, promulgaram, com o apoio de diversos estados soberanos, a Declaração Universal dos Direitos do Homem pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 (COMPARATO, 1997. p. 7).

A esse respeito, Fábio Comparato argumenta:

> Surge agora à vista o termo final do longo processo de unificação da humanidade. E, com isso, abre-se a última grande encruzilhada da evolução histórica: ou a humanidade cederá à pressão conjugada da força militar e do poderio econômico-financeiro, fazendo prevalecer uma coesão puramente técnica entre os diferentes povos e Estados, ou construiremos enfim a civilização da cidadania mundial, com o respeito integral aos direitos humanos, segundo o princípio da solidariedade ética (COMPARATO, 1997. p. 70).

Na primeira dimensão de direitos fundamentais tem-se esta concepção de que o homem, enquanto indivíduo, é merecedor de liberdades e direitos fundamentais que honrem a dignidade que lhe é inerente. Os direitos de primeira dimensão foram os mais

[1] Advogada; Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pelotas, Mestranda em Direito, na linha de pesquisa Estado e Constituição, pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: britonathiele@gmail.com.

explorados pela Declaração de 1948 por terem sido os direitos que mais diretamente foram violados durante a 2ª Guerra, conforme dispõe Virgílio Afonso da Silva (SILVA, 2005, p. 541-558).

Assim, já de início, tem-se como preceito fundamental dos direitos humanos a igualdade, cujo artigo 1º da referida declaração assim afirma "*todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos*" (1948), o qual fundamenta todos os demais.

Nesse sentido, é neste cenário do pós-guerra que os direitos humanos são desenvolvidos. Como um referencial ético, Flávia Piovesan aduz que os direitos humanos vieram como um paradigma para orientar a ordem internacional contemporânea que tanto era necessária, a fim de encerrar um ciclo de positivismo de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e à dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2006. p.7).

A concepção contemporânea dos direitos humanos, segundo Flávia Piovesan, traz consigo a ideia de evolução constante dos direitos do homem, que desenvolvida por Nobberto Bobbio, diz que "*os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas*", sendo, portanto, uma construção humana em constante evolução e, conforme Hanna Arendt, em "*processo de construção e reconstrução*" (PIOVESAN, 2006. p. 6).

Ocorre que a previsão normativa no plano internacional, que é introduzida pela Declaração de 1948, não restou suficiente para a efetivação dos direitos humanos. Foram declarados, fato. No entanto, os preceitos fundamentais de direitos humanos custaram a integrar o ordenamento jurídico interno dos países. Inclusive, aqueles que os têm expressamente em suas constituições encontram sérias dificuldades quanto a sua aplicabilidade até os dias de hoje.

Muito embora Virgílio Afonso da Silva afirme que, a partir da declaração de 1948, foi possível afirmar que toda evolução dos direitos humanos vivida na ordem interna seria repetida, ainda que com maior rapidez, na ordem internacional, o que se registrou, naquela época, e o que seguimos presenciamos, até hoje, na ordem interna dos países, são ações que confrontam os direitos fundamentais, que segregam e que retiram direitos legítimos das pessoas mais necessitadas (SILVA, 2005, p. 541-558).

Em decorrência deste desprestígio à proteção dos direitos fundamentais, na década de 70 surge, inicialmente no contexto europeu, um movimento de defesa do acesso à justiça, este como forma de salvaguarda e cumprimento de direitos fundamentais e

direitos humanos, consequentemente. A partir de pesquisas acerca da dificuldade de acesso à justiça pelos pobres, ante os custos de um processo, seja no aspecto econômico, como quanto ao tempo despendido para a conclusão de uma demanda judicial, a pesquisa intitulada Projeto Florença, de coordenação de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, veio a analisar a problemática do acesso à justiça em diferentes contextos mundiais, realizando um estudo comparado não só de aspectos processuais, como também por um viés sociojurídico (SILVA, 2018, pp. 353-370). Algo, definitivamente, revolucionário.

Neste cenário, Cappelletti e Garth desenvolveram, a partir da metáfora das chamadas "ondas renovatórias", as quais traduzem o movimento de sucessivas ondas de reformas no âmbito jurídico, possíveis soluções aos dilemas por eles encontrados durante o longo período de pesquisa.

O Projeto Florença elenca e trabalha três ondas renovatórias, em que a primeira é vinculada à assistência jurídica aos pobres; a segunda na representação jurídica dos interesses difusos; e a terceira na extensão do enfoque de acesso à justiça. Posteriormente, somando-se a estes estudos, foram e estão sendo desenvolvidas mais outras três ondas renovatórias, as quais destacam dilemas recentes da sociedade contemporânea.

A este respeito, o acesso à justiça, como um direito humano, tem relevância no plano internacional por permitir que seja possibilitado às pessoas e aos povos a oitiva de suas crises, necessidades e desafios vivenciados no plano interno ou internacionalmente, a fim de que se abra mais uma porta de acesso a resolução de conflitos.

Feita esta introdução, ainda que longa, o que se pretende, então, neste artigo é o estudo da proteção internacional do direito de acesso à justiça, através de um viés crítico quanto a efetiva aplicabilidade desta proteção, considerando os problemas que enfrentamos sobre o assunto no plano interno, os quais reverberam internacionalmente. Significa dizer, como é possível proteger o direito de acesso à justiça no plano internacional, se na ordem interna do país que vivemos tal direito não é de fato alcançado pela integralidade da população?

Assim, a metodologia aplicada à elaboração deste trabalho baseia-se na utilização de pesquisa bibliográfica, valendo-se de livros e ensinamentos doutrinários da matéria, bem como artigos científicos atuais. Os artigos foram pesquisados na Plataforma Capes e no *Google Schoolar*, com base nas palavras-chaves objeto de estudo.

1. A proteção dos direitos humanos no plano internacional

A partir da conceituação breve acerca da compreensão contemporânea de direitos humanos, é possível perceber que estamos diante de um construído histórico, conforme citado por Piovesan. A dignidade da pessoa humana como elemento central da vida em sociedade é resultado de uma conquista por valores morais e sociais, os quais foram objeto de estudo e de reinvindicação por razão de um novo processo que retomou aquela preocupação do passado no que concerne à limitação do poder estatal e à garantia de direitos mínimos, face os horrores ostentados durante as trágicas guerras.

As autoras Nadia de Araújo e Inês de Matta Andreiuolo (ARAÚJO, 1999, p.70) trazem uma concepção a este respeito, abordando elementos essenciais para o seu entendimento. Vejamos:

> A noção de direitos humanos, como hoje é concebida, é resultado da realidade que representaram os horrores da Segunda Guerra Mundial, que serviram de inspiração aos Estados para construir uma nova ordem internacional em que o respeito aos direitos de todo ser humano deve encontrar o seu lugar.

Aprovada pela Assembleia Gral da ONU em 1948, a Declaração Universal de Direitos dos Homens foi um grande marco na história da humanidade, trazendo como pontos basilares de uma sociedade mais justa e igualitária, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos.

Nesse aspecto, Flávia Piovesan muito bem explicita:

> Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição da pessoa é requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unicidade indivisível, independente e interrelacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais (PIOVESAN, 2006. p.18).

No mais, Fábio Comparatto nos ensina que "*tecnicamente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma recomendação, que a Assembleia Geral das Nações Unidas faz aos seus membros*". Assim, segundo o autor, a Declaração tem como princípios fundamentais dos direitos humanos a máxima revolucionária francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.

No contexto pós-guerra, a Declaração de 1948 implementou, de forma concreta, a regulamentação dos direitos humanos no plano internacional, o que fez com que os países – na maioria ocidental – aderissem aos critérios axiológicos desenvolvidos pela norma e instituíssem em seus ordenamentos jurídicos internos garantias aos direitos fundamentais.

O Brasil foi adepto à Declaração Universal dos Direitos do Homem quando da sua promulgação, no entanto, somente foi possível verificar significativa mudança no contexto legislativo do país na instituição da Constituição Federal de 1988, que acobertou fundamentos elencados em tratados internacionais de direitos humanos de extrema relevância e pertinência, recendo, por seus méritos, a denominação de Constituição Cidadã. A transição ocorrida no Brasil, inclusive, segundo Annoni, a colocou entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito à proteção dos direitos humanos (ANNONI, 2003. p. 25).

Assim, no que diz à proteção dos direitos humanos no plano internacional, hoje encontramos, no plano internacional, com abrangência global, a Organização das Nações Unidas, que, como representante principal, coordena e sustenta ideologicamente outros sistemas de proteção dos direitos humanos, os quais dela são hierarquizados (TEIXEIRA, SANTOS, 2011. p. 9).

Outrossim, como forma complementar, ao lado do sistema global de proteção dos direitos humanos, surgiram os sistemas regionais de proteção, os quais buscaram, quando das suas instituições, regionalizar as garantias e os direitos fundamentais da pessoa humana, e também, mais que isso, a proteção das normativas contempladas pela Declaração de 1948, aproximando tais concepções do plano jurídico interno dos países e tornando, assim, a proteção mais efetiva, portanto.

Neste contexto, surge o Sistema Europeu de Proteção de Direitos Humanos – instituído no âmbito do conselho europeu em 1945, de atribuída da Corte Europeia de Direitos Humanos –, o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos – instituído em 1978, através da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de atribuição da Corte Interamericana de Direito Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – e o Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos – que, constituído um pouco mais tarde, em 1981, pela Carta Africana de Direitos Humanos dos Povos, tem sua atribuição voltada aos países em estágio recente e incipiente.

O Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, segundo Piovesan, tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969,

a qual estabelece e institui a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana.

Assim, embora pareça uma proteção muito distante e efetivamente difícil de ser instrumentada, no âmbito da Comissão e da Corte Interamericana é que efetivamente é assumido o papel de execução de medidas preventivas, bem como processamento e condenação em casos de violação dos direitos humanos (TEIXEIRA, SANTOS, 2011. p. 9/10), tornando possível a responsabilização internacional dos Estados pelo descumprimento das normativas instituídas por tratados internacionais de direitos humanos, além daqueles instituídos pela própria Declaração de 1948.

A Corte Interamericana, inclusive, é o órgão judicial internacional na esfera regional de proteção dos direitos humanos, possuindo competência consultiva e contenciosa, além de suas decisões possuírem caráter vinculante e de cumprimento imediato e obrigatório, conforme os ensinamentos de Flávia Piovesan (PIOVESAN, 2006. p.44-45).

O direito internacional dos direitos humanos deriva, pois, desse movimento de reconhecer, respeitar e garantir direitos específicos aos cidadãos de todo mundo, conferindo obrigações internacionais aos Estados e os responsabilizando pela sua violação.

Os direitos humanos, no plano jurídico internacional, portanto, não se encontra codificado em um único instrumento, e sim, aparece regulamentado em fontes diversas. Em certas ocasiões, aparece em declarações de princípios, sem efeitos vinculatórios, a exemplo da Declaração de Direitos Humanos da ONU, em outras, em convenções internacionais, com caráter sancionatório, que podem ser específicas, versando somente sobre uma matéria, como a Convenção para a Erradicação do Trabalho Infantil da OIT, ou de âmbito geral, visando à proteção de todos os direitos humanos, como a Convenção Europeia de Direitos Humanos (ANNONI, p. 92).

2. O Acesso à Justiça e o Projeto Florença

O acesso à justiça é um desafio complexo em muitos países, principalmente naqueles em processo de desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Assim, em decorrência da dificuldade latente em se garantir às pessoas o efetivo acesso à justiça e, consequentemente, ao cumprimento de direitos que os são inerentes – mormente em se tratando dos direitos humanos –, Mauro Cappelletti e Bryan Garth, em coordenação,

implementaram, na década de 70, um projeto revolucionário e ambicioso, denominado *Projeto Florença*.

Muito difundido, o trabalho desempenhado pelos referidos autores teve grande influência nos estudos desenvolvidos sobre o tema após a sua divulgação, a reflexão no meio acadêmico, bem como a importantíssima implementação de políticas públicas, inclusive no Brasil, a respeito da efetivação do acesso à justiça, como, a título de exemplo, a criação da Defensoria Pública.

Segundo Cappelletti e Garth, o termo acesso à justiça indica os fins basilares de qualquer sistema jurídico, pois, sendo um "*sistema pelo qual as pessoas possam reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado*", deve ser igualmente acessível a todos, indistintamente (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

Assim, como Gárdia Rodrigues Silva aduz em um de seus trabalhos, "*acompanhar a evolução teórica do acesso à justiça significa acompanhar as próprias transformações do Estado"* (SILVA, 2018, pp. 353-370), é possível concluir também que, acompanhar a evolução teórica do acesso à justiça significa acompanhar a própria efetivação dos direitos humanos, seja no plano interno dos países, seja internacionalmente.

Por esta razão, urge que sigamos os estudos acerca do tema, que entendamos as suas particularidades regionais e locais, além dos seus efeitos, seja em abstrato ou sob o ponto de vista de um caso concreto, a partir dos ensinamentos primários despendidos por Cappelletti e Garth outrora.

2.1. O Acesso à Justiça como um direito humano e a 5ª onda renovatória

Cappelletti e Garth desde o princípio tinham o direito de acesso à justiça como um direito inerente à condição da vida humana em sociedade. Buscaram estudar a historicidade do acesso à justiça, bem como seus desdobramentos, a fim de entender da melhor forma o fenômeno e a razão pela qual foi, e ainda o é, em diversos aspectos, velado e negado para a grande maioria das pessoas.

A partir desses estudos, os autores lecionam que:

> À medida que as sociedades do laissez-faire cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical. A partir do momento em que as ações e

> relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram pra trás a visão individualista dos direitos, refletida na "declaração de direitos", típicas dos séculos dezoito e dezenove (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10).

Assim, o trabalho desenvolvido por Cappelletti e Garth na década de 70 buscou soluções práticas para os problemas ostentados em inúmeros países pesquisados, cujas alternativas os próprios pesquisadores intitularam de "ondas renovatórias", referindo-se a um movimento de novas perspectivas acerca da necessária efetivação do direito de acesso à justiça.

Num primeiro momento, os autores desenvolveram a análise de três centros de tensão sobre o acesso à justiça, apontando as dificuldades que se sobressaiam à época – as quais reverberam até hoje, em maior ou menor grau, mas que, evidentemente, ainda não restaram sanadas, mormente no Brasil -, e apresentaram, a partir desse estudo, três possíveis soluções para o efetivo cumprimento deste direito.

As ondas renovatórias, desenvolvidas pelos autores quando da elaboração do Projeto Florença, dividiram-se, então, conforme já trabalhado acima, em três ondas, que apresentaram perspectivas antes não pensadas.

Assim, inicialmente, na primeira onda renovatória, os autores trouxeram a convicta necessidade de assistência jurídica para os mais pobres, que, por razões do regime e o contexto econômico que estamos inseridos, embora sejam maioria em todas as sociedades do globo, são claramente excluídos e apartados do amplo acesso aos instrumentos de cumprimento de direitos fundamentais e sociais, seja pela ausência de informações, seja pelo alto custo que demanda a prestação jurisdicional, além de tantas outras condições que nos submetemos no âmbito do cumprimento de direitos pelo poder judiciário, os quais não se pretende aprofundar neste momento (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-48).

Outrossim, a segunda onda renovatória elaborada por Cappelletti e Garth, com um viés ainda mais social e coletivo, fez menção à proteção dos direitos difusos e coletivos ou grupais, como trabalhado pelos autores, para a superação dos obstáculos organizacionais demasiadamente presentes na sociedade capitalista que vivemos. Nesse ponto, os autores apresentaram como solução a combinação de recursos e iniciativas a serem desenvolvidas pelo Poder Público, cujo objetivo deve ser a "reivindicação mais eficiente dos interesses coletivos" (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 66-67).

A segunda onda renovatória, portanto, trouxe a perspectiva da defesa dos interesses difusos, a fim de torná-los objeto de proteção jurídica, principalmente no que se refere aos direitos relativos ao um meio ambiente equilibrado e ao direito dos consumidores.

A terceira onda renovatória, e última desenvolvida pelos fundadores do movimento, nos remete a formas mais amplas de efetivação do acesso à justiça, trazendo à baila a necessária inclusão de novos instrumentos de efetivação deste direito, seja pela atuação da advocacia, do Poder Judiciário ou pela atuação extrajudicial, como, a título de exemplo, os diversos meios (mais) adequados de resolução de conflitos que hoje temos conhecimento, bem como de implementação de práticas inovadoras, inclusivas e menos invasivas.

Importante que se diga, portanto, que o movimento de acesso à justiça significa o reconhecimento da importância e da necessidade, desde a década de 70 – e antes também –, de se discutir sobre novos meios de efetivação do direito de acesso à justiça, além do manifesto reconhecimento da falência do sistema jurídico posto.

Assim, almejando ampliar os estudos desenvolvidos pelo Projeto Florença, após este movimento revolucionário, outros doutrinadores passaram a desenvolver pesquisas a este respeito e apresentaram, ainda de forma inicial, nos últimos anos, outras três ondas renovatórias, abordando problemas mais atuais e emergentes.

No âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, Esteves & Silva anunciaram o surgimento de um novo movimento de acesso à justiça, quando surgiu, então, a quinta onda renovatória. Nesse aspecto, Gárdia Rodrigues Silva nos remete à reflexão:

> Transformações sociais, econômicas, políticas e culturais ensejam redefinições de contextos e conceitos. Nos tempos contemporâneos, instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), e suas agências de cooperação, lançam um novo olhar para os direitos humanos, e passam a percebê-los como um eixo estratégico para a efetividade da proteção jurídica do indivíduo em face do próprio Estado que deveria protegê-lo. Com a construção desse novo olhar, novas hierarquias valorativas são instauradas, e os direitos humanos são alçados à matéria de Direito Internacional (SILVA, 2018, pp. 353-370).

Portanto, nesse aspecto, sob os ensinamentos de Cappelletti e Garth (1988, p. 12), "*o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que*

pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos", evidenciando essa visão de efetivação da proteção dos direitos humanos e do acesso à justiça como instrumento – fundamental – de desenvolvimento e evolução da sociedade.

2.2. Proteção internacional do acesso à justiça

O acesso à justiça, como é sabido, é um direito instrumentalizador à efetivação dos direitos fundamentais e à garantia da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, a proteção internacional ao acesso à justiça se dá, como já vimos acima, com a implementação de normas principiológicas instituídas por organismos internacionais, como é o caso da Declaração Internacional de Direitos Humanos, como também através de tratados internacionais, que, diferentemente daquelas, impõem aos Estados que pactuam com o instrumento normativo a obrigatoriedade de implementação interna das diretrizes e normas previstas no texto dos tratados.

Nesse sentido, Gárdia Rodrigues Silva explicita:

> O processo de universalização dos direitos humanos engendra um processo de internacionalização desses mesmos direitos. Surge, assim, o Direito Internacional de Direitos Humanos.
> [...]
> Em conformidade com Flávia Piovesan, esses processos permitiram, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção de direitos humanos, de âmbito global e regional, como também de âmbito geral e específico. Adotando o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. A sistemática internacional, como garantia adicional de proteção, institui mecanismos de responsabilização e controle internacional, acionáveis quando o Estado se mostra falho ou omisso na tarefa de implementar direitos e liberdades fundamentais (SILVA, 2018, pp. 353-370).

Partindo do citado, em contrapartida, os organismos internacionais surgem para assegurarem os direitos humanos, reconhecendo-os e estimulando sua proteção, no entanto, em que pese a soberania nacional dos países e as relações políticas entre os Estados, não presenciamos, muitas vezes, sequer a internalização das normas contidas nos tratados, tampouco o efetivo cumprimento do seu conteúdo.

Então, a partir dessa perspectiva, Esteves & Silva veem neste cenário um novo e necessário movimento de acesso à justiça, que nada mais é do que a existência de cortes internacionais efetivamente aptas a tutelar juridicamente eventuais atos estatais

contrários ou omissos à garantia dos direitos humanos (ESTEVES; SILVA, 2018, pp. 353-370).

Nesse contexto, evidencia-se a relevância do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos ao instituir a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que realiza esse papel árduo, de difícil instrumentalização, de execução de medidas preventivas, bem como o processamento e a condenação dos casos de violação dos direitos humanos (TEIXEIRA; SANTOS, 2011, p. 9-10), quando não é possível seu processamento internamente.

A Corte Interamericana, hoje, na realidade em que nos deparamos, como órgão mais próximo de proteção internacional dos direitos humanos, se mostra uma alternativa palpável e eficaz, em face do ineficaz cumprimento de direitos fundamentais no plano interno do nosso país, o que torna possível, então, a responsabilização internacional do Estado Brasileiro por eventual omissão ou atentado aos direitos humanos dos seus cidadãos ou de estrangeiros aqui residentes.

A Corte Interamericana, inclusive, é o órgão judicial internacional na esfera regional de proteção dos direitos humanos, possuindo competência consultiva e contenciosa, além de suas decisões possuírem caráter vinculante e de cumprimento imediato e obrigatório, conforme os ensinamentos de Flávia Piovesan (2006, p. 44-45).

3.Conclusão

Em que pese os movimentos de acesso à justiça tenham tido grande repercussão no ambiente acadêmico e também, de certa forma, no ambiente jurídico, infelizmente, em muitos países pouco se discutiu e muito pouco se fez. No Brasil, nos deparamos diariamente com sérias dificuldades, que nos remetem à verdadeira realidade que estamos inseridos, um lugar onde muito se defende, mas quase nada se efetiva.

Nesse sentido, o Projeto Global Access To Justice, nos trabalhos desenvolvidos, traz a informação de que, hoje, a Comissão das Nações Unidas sobre o Empoderamento Legal dos Pobres (United Nations Commission on Legal Empowerment of the Poor) estima que mais da metade da população mundial se encontra fora da proteção efetiva da lei. Refere, ainda:

> Em números atuais, isso significa que cerca de 3,8 bilhões de pessoas se encontram impedidas de reivindicar seus direitos mais básicos através do sistema de justiça, o que frequentemente resulta na

> exclusão social e política, ou na marginalização, tanto em aspectos legais quanto cívicos, especialmente dos membros mais pobres e vulneráveis da sociedade.

O questionamento que fica é: a proteção internacional dos direitos humanos é suficiente para a efetivação do direito de acesso à justiça no Brasil?

Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega aborda as barreiras da proteção internacional dos direitos humanos no Brasil, principalmente no que tange ao direito fundamental de acesso à justiça, e traz a informação de que, por diversas vezes, o STF, quando de determinações advinda do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, apresenta resistência no cumprimento das medidas impostas, o que legitima a tese no que diz à carência de efetividade na atribuição de responsabilidade sobre o Estado Brasileiro aos casos de violação direitos humanos (NÓBREGA, p. 2).

Por esta razão, em verdade, manifesta-se uma grande contradição, quer dizer, a justiça brasileira, cuja incumbência é proteger o jurisdicionado e garantir a tutela de seus direitos de forma qualificada, é, por vezes, violadora de Direitos Humanos consagrados.

Diante disso, importante que se questione sobre se de fato tem-se diante do ordenamento jurídico brasileiro simples replicações de normativos internacionais, ou, se efetivamente almeja-se a aplicação dos preceitos e garantias referentes aos direitos fundamentais previstos internacionalmente.

Norberto Bobbio nos ensina, e muito, ao afirmar que:

> Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos. Em outras palavras, a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo (BOBBIO, 1992, p. 1).

Assim, com base nos fundamentos apresentados por Danielle Annoni (p. 92), conclui-se que, infelizmente, o processo de internacionalização dos direitos humanos não se constrói somente com a previsão legal dos preceitos relativos às normas internacionais de direitos humanos.

A universalização dos direitos humanos, portanto, é resultado de um processo de desenvolvimento interno de cada Estado que efetivamente tenha o interesse na promoção de direitos fundamentais à proteção dos direitos humanos e, principalmente,

na criação de mecanismos que efetivem o acesso à justiça de forma democrática e igualitária. O que, infelizmente, ainda não é a realidade brasileira.

Assim, Boaventura de Souza Santos já delimitava, há alguns anos, sobre o movimento pendular da efetivados dos direitos fundamentais, quer dizer, estamos em processo paradoxal de retrocesso na aplicabilidade de preceitos que tanto se lutou para que fossem consagrados constitucionalmente.

É imperioso que haja verdadeiro posicionamento e interesse efetivo das instituições no plano interno dos países a fim de que sejam efetivadas as medidas de proteção dos direitos humanos, em paralelo com a devida proteção internacional. Somente assim, tornando possível, talvez, a partir dessa necessária interconexão, a proteção efetiva dos direitos humanos.

E neste ponto em específico, encerra-se o presente trabalho citando-se Virgílio Afonso da Silva que, brilhantemente, manifesta sua esperança na constituição dos direitos humanos fundamentais na realidade brasileira, para além do plano das palavras:

> Nesse âmbito, vale o valor do discurso e das palavras. Ainda que não seja possível desenvolver mais o tema, e a despeito das constantes violações a direitos humanos, no Brasil e no mundo, pode ser ainda possível crer, mesmo em face de acontecimentos recentes, que "o valor das palavras persistirá e aumentará, ameaçando cada vez mais o uso arbitrário da força física (SILVA, 2005, p. 555-556).

Referências

ARAÚJO, Nádia de; ANDRIEIUOLO, Inês de Matta. **A internacionalização dos tratados o Brasil e os direitos humanos. Os direitos humanos e o direito internacional**. Carlos Eduardo de Abreu Boucault e Nádia de Araújo (Orgs.). Rio de Janeiro: 1999.

ANNONI, Daniele. **Direitos Humanos & acesso à justiça no direito internacional**. 1ª Ed. Curitiba: Jaruá, 2003.

ANNONI, Daniele. **O Direito Humano de Acesso à Justiça em um Prazo Razoável**. 2006. Tese (Doutorado em direito) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2006. Disponível em: < https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/89512 >. Acesso em 10/05/2021.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 1

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamentos dos Direitos Humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**. 2ª Edição. Forense, 2017. In: SILVA, G. R. O movimento mundial de acesso à justiça e os caminhos para a reforma dos sistemas jurídicos. Cadernos de Direito Actual. Nº 9. Núm. Ordinário (2018). Disponível em: < http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/312>. Acesso em 10/05/2021.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **AS BARREIRAS PARA O ACESSO INTEGRAL À JUSTIÇA INTERNACIONAL: caminhos para democratizar o acesso dos grupos socialmente vulneráveis ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Disponível em: http://www.prac.ufpb.br/enex/trabalhos/3CCJDIPPROBEX2012723.pdf. Acesso em 15/06/2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea**. In: Direitos Humanos. Flávia Piovesan (Coord.). Curitiba: Juruá, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. Nº 9. Jan/Jun, 2007.

SILVA, G. R. **O movimento mundial de acesso à justiça e os caminhos para a reforma dos sistemas jurídicos**. Revista Cadernos de Direito Actual, nº 9. Ordinário (2018). Disponível em: < http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/312>. Acesso em 10/05/2021.

SILVA, Virgílio Afonso. **A evolução dos direitos fundamentais**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6, 2005.

TEIXEIRA, L. X. SANTOS, F. T. S. **O acesso à justiça: uma análise do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. Revista Amicus Curie. V. 08. Nº 8. 2011.

JUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA: DEMANDAS SOCIAIS EM FOCO

Michelly Laurita Wiese[1]
Andressa Cadorin[2]
Júlia Coelho[3]
Nathália de Oliveira[4]

1. Introdução

A década de 1990 foi marcada pela institucionalização de direitos com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e suas leis infraconstitucionais. Este processo veio a ocorrer quarenta anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Na chamada Constituição Cidadã Brasileira, no capítulo "dos Direitos Sociais" tem-se no artigo 6º como definição que, "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". (BRASIL, 1988).

Apesar desses direitos estarem assegurados formalmente, estes ainda assim não encontram condições objetivas de concretização através das políticas sociais responsáveis por sua efetivação. Neste contexto de afirmação dos direitos legalmente constituídos e da ausência de respostas do poder público para atender às demandas dos cidadãos, iniciam-se os processos de reivindicação desses direitos através da justiça, conhecidos como processos de judicialização das políticas sociais.

A disparidade social no Brasil não é recente, sendo inconteste perceber que a sociedade capitalista, sob o jugo do neoliberalismo, vem imprimindo inúmeras contrarreformas com impasses diretos e desafios para as políticas sociais "visto que, na medida em que se registram avanços em relação à defesa e garantia dos direitos humanos, muitos obstáculos ainda se fazem presentes e acompanham o processo tardio de conquistas legais para a defesa e efetivação desses direitos." (SOUTO MAIOR et al., 2018, p. 130). Ademais, segundo Foscarini (2012), mesmo a justiça representando a

[1] Universidade Federal de Santa Catarina; Doutora em Serviço Social; michelly.wiese@ufsc.br.
[2] Universidade Federal de Santa Catarina; Graduanda em Serviço Social; andressacadorin@gmail.
[3] Universidade Federal de Santa Catarina; Graduanda em Serviço Social; juliacoelhoam@gmail.com.
[4] Universidade Federal de Santa Catarina; Graduanda em Serviço Social; nathioliveira@live.com.

instância máxima a se recorrer para a efetiva garantia dos direitos, "a complexidade se intensifica e a dificuldade do acesso à justiça no Brasil ganha forma quando se vislumbra que na prática o direito de uns não é o direito de outros." (p. 287)

Nesta direção, o presente artigo tem por objetivo debater sobre a política social e a judicialização dos direitos sociais legalmente reconhecidos no âmbito da família e infância, analisando em que medida as demandas sociais judicializadas caminham para a efetivação de um direito social – seja individual ou coletivo – ou, tendem a se direcionar para a responsabilização das famílias pela proteção social de seus membros. Adiante serão apresentados alguns dados e apontamentos preliminares da pesquisa intitulada "As representações ao sistema de justiça catarinense, a partir do Ministério Público e seu prosseguimento no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, no que se refere à efetivação dos direitos sociais básicos no âmbito da família e infância"[5].

Além da presente introdução, o artigo apresenta a problematização do tema sobre a judicialização das demandas sociais de assistência social, educação e saúde e sua relação com a judicialização. No mesmo subtítulo são apresentados os caminhos metodológicos da pesquisa, em destaque a documental e os resultados parciais do estudo. Para encerrar são destacadas as considerações finais.

2. Demandas sociais de assistência social, educação e saúde: caminhos possíveis para a judicialização

A Constituição Federal de 1988 instituiu um importante marco na afirmação dos direitos humanos em nosso país, incorporando ainda uma determinada ampliação dos direitos positivados, porém por outro lado, se constata ao longo dos anos sua negação, e dificuldade de efetivação em diferentes instâncias por parte do Estado. Conforme destaca Netto,

> A inviabilização da alternativa constitucional da construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados, foi conduzida por FHC simultaneamente à implementação do projeto político do grande capital e acrescenta que [...] um projeto desta envergadura e significação, colidindo com a ordem constitucional e com as aspirações da massa trabalhadora [...] só seria viável se pensado num lapso

[5] A pesquisa é desenvolvida através da articulação entre o Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social (NISFAPS) e o Núcleo de Estudos da Criança, Adolescente e Família (NECAD). Foi contemplada com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através da chamada do Edital Universal MCTIC/CNPq n. 28/2018. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, com o parecer de aprovação de número 4.250.300/2020.

> temporal mais largo que o de um só mandato presidencial [...] muitas das vezes, é a própria atividade governamental realizada pelo executivo que impede a consolidação dos direitos sociais, a sociedade passa a incumbir o judiciário na tarefa de possibilitar a efetividade dos direitos sociais e realização da cidadania social. (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006 apud NETTO 1999, p.79-80)

Segundo Esteves (2009), este fenômeno tem sido chamado de "judicialização dos conflitos sociais", ou "judicialização da política" (p. 41)., se configurando no interior da esfera pública e se caracterizando pela transferência ao poder judiciário da responsabilidade de enfrentamento da questão social, de forma a garantir a efetivação de direitos na perspectiva dos direitos humanos.

Assim, é necessário identificar por onde entram as demandas sociais no Sistema de Justiça que podem acontecer por intermédio do Ministério Público (MP). É imperioso analisar em que medida as demandas sociais judicializadas caminham para a efetivação de um direito social – seja individual ou coletivo – ou, tendem a se direcionar para a responsabilização das famílias pela proteção social de seus membros.

Defender a ordem jurídica é parte das atribuições do MP, o que lhe incumbe do papel de fiscalizador do cumprimento das legislações vigentes no país, ingressando com ações civis públicas quando estas são desrespeitadas, atuando assim na defesa do Estado Democrático de Direito brasileiro, quando defende e resguarda os interesses públicos, impedindo que estes direitos sejam violados.

Neste sentindo, ao se buscar compreender como ocorre o processo de judicialização de algumas demandas sociais no âmbito da família e infância, a presente pesquisa qualitativa, amparada pela perspectiva dialético-crítica, - levando em consideração as categorias de totalidade, historicidade e contradição -, prevê analisar a realidade social de forma dialética entendida essencialmente como contraditória e em permanente transformação, como um "momento de um determinado todo" (KONDER, 2009).

A abrangência do estudo se dá a partir de duas instâncias de aproximação. A primeira o Estado de Santa Catarina, de abrangência estadual, no que se refere à instância do MP - tomado enquanto porta de entrada das demandas -, e na sequência a capital de Santa Catarina e, consequentemente, os órgãos de justiça com circunscrição neste município: Comarca da Capital e Promotorias de Justiça da Comarca da Capital. Os instrumentais metodológicos utilizados são: revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo com a aplicação de entrevista com as assistentes sociais do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC).

No que se refere à pesquisa documental, ocorreu em processos judiciais elaborados no âmbito do MPSC, em andamento e/ou finalizados entre os anos de 2014 a 2019. O acesso a esses processos se deu através do portal do Diário Oficial do MPSC[6], com a utilização específica de dois filtros de busca: Extrato de Conclusão de Inquérito Civil (código 009) e o Extrato de Conclusão de Notícia de Fato (037). Os processos selecionados abarcam a publicação de 01 de janeiro a 31 de dezembro dos respectivos anos e correspondem à busca de termos chave ao estudo, sendo eles: a) políticas sociais (assistência social, educação e saúde) e; b) família infância (crianças, adolescentes e idoso).

Estes dados foram sistematizados em uma planilha padrão pela equipe de pesquisa, que continha os seguintes itens: a) identificação do termo; b) dados do diário oficial (número, ano e data de publicação; c) descrição (resumo informado); d) classificação do procedimento (extrato de conclusão de inquérito civil ou de conclusão de notícia de fato; e) número do processo; f) comarca; g) promotoria; h) política social envolvida (assistência social, educação, saúde); i) segmento envolvido (criança, adolescente, idoso, família). Foram localizados 17.350 processos. Durante o processo de coleta notou-se a repetição de processos, por vezes em mais de um termo, que resultou na aplicação de um outro filtro a fim realizar uma etapa de verificação, chegando ao número final 9.929 processos.

Após a realização da coleta geral, foram delimitados critérios com o propósito de selecionar alguns destes processos e realizar a análise de seu conteúdo na íntegra, junto aos documentos do MPSC. A proposta consiste em analisar os processos a partir da amostragem de cada termo, ano e comarcas específicas, que foram delimitadas em um primeiro momento da pesquisa. São elas: Balneário Camboriú, Blumenau, Chapecó, Criciúma, Florianópolis, Joinville e Lages escolhidos com a finalidade de ter amostras que representem a maior e mais variada quantidade possível de regiões do estado de Santa Catarina. No momento se aguarda o acesso aos processos na íntegra do MPSC.

A seguir serão apresentados dados referentes às análises parciais da pesquisa, com ênfase nos termos chave pesquisados: assistência social, educação e saúde, tendo como contexto as políticas sociais, o espaço sociojurídico e as famílias, que de fato ofereceram elementos para observar a relação próxima entre justiça e políticas sociais.

[6] Portal MPSC - Relatórios das Atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça: https://www.mpsc.mp.br/corregedoria-geral-do-ministerio-publico/relatorios-anuais

2.1 Assistência social

A assistência social como direito social na sociedade brasileira é garantida a partir da Constituição Federal de 1988. Teve sua Lei Orgânica promulgada em 1993 e somente nos anos 2000 foi instituído e implementado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No que tange ao acesso direto dos usuários ao Sistema de Justiça para requisitar o direito à assistência social, se observa um movimento diferente. A população beneficiária dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social parece não requisitar este direito via judicialização. "Segundo relatos, o acesso à justiça e a garantia dos direitos socioassistenciais parecem estar mediados pela organização dos serviços, pela intervenção dos profissionais que atuam nessa política social e na sua estreita relação com o Poder Judiciário" (WIESE; BRESSAN; DAL PRÁ, 2020, p. 1918).

Neste sentido, em uma primeira leitura dos dados obtidos, a partir dos 1.392 processos judiciais relacionados ao tema da política de assistência social, que incluem os segmentos família e infância, com ênfase para situações que envolvem fatos de natureza administrativa. Merece destaque os processos nos quais as redes de atendimento como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) possuem falta de profissionais qualificados para o atendimento, bem como urge melhorias nas estruturas físicas. Denúncias para averiguar improbidade administrativa e irregularidades solucionadas por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) também foram encontradas.

O segmento família é um dos termos chave que mais apresenta diversidade na adequação de política envolvida, composto por uma miscelânea de eventos ligados desde assistência social, educação, saúde e habitação. Apesar de possuir menos registros que o segmento idoso, apresenta ocorrências que englobam casos que têm relação com os segmentos crianças, adolescentes e a relação família/idoso.

No que se refere ao segmento idoso se encontram registros que identificam situações de risco e vulnerabilidade social (maus-tratos), necessidade de acolhimento institucional e ajuste familiar. Ainda no termo idoso a política de saúde é retomada em muitos processos que tratam da morosidade no atendimento e prosseguimento de cirurgias, falta de medicamentos, desrespeito às medidas de proteção do Estatuto do Idoso e em alguns municípios até mesmo a inexistência do Conselho Municipal do Idoso.

Quanto ao segmento infância, se identificou 679 processos com denúncias referentes a crianças e adolescentes.

Solicitações e/ou denúncias	Quantitativo
Acesso a cesta básica	12
Acolhimento institucional	56
Adolescente em medida socioeducativa ou ato infracional	43
Em situação de vulnerabilidade social	32
Envolvimento com bebidas alcoólicas	42
Guarda, adoção, paternidade	28
Negligência e/ou maus tratos	75
Situação de risco	290
Trabalho infantil	11
Transporte	4
Violência sexual	29
Outros	39
Total	679

Tabela 1 – Solicitações e/ou denúncias relacionadas à criança e adolescente. Fonte: elaborada pelas autoras, 2021.

Um dado que se destaca dentre todos é a identificação do termo situação de risco, que apesar do número expressivo não se encontrou nos registros, até o momento, nenhuma definição do termo. Neste primeiro levantamento de dados, acessando os resumos dos processos, as ocorrências resumem-se à situações em que o processo se encontra “indeferido” ou “arquivado”. Configurando, em primeira análise, uma falta de especificidade sobre os procedimentos adotados para o processo.

2.2 Educação

A política de educação, desde a Constituição Federal do Brasil de 1988, em seus artigos 205 ao 214, é considerada um direito social. Mais especificamente em seu Art. 205 destaca que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a educação contribui para o desenvolvimento pessoal, preparo para cidadania e qualificação profissional. O usufruto da educação, ao se materializar, deve contribuir para o direito à vida cidadã, orientada pelo princípio do direito à igualdade (BRESSAN; DEMÉTRIO, 2020). Também é inconteste que a política educacional exprime as formas com que o Estado delimita suas políticas sociais subordinando aos interesses econômicos, "favorecendo os interesses privados sobre os interesses da coletividade" (SAVIANI, 1998, p.01).

Os dados preliminares obtidos com a pesquisa contabilizam 3.500 processos judiciais relacionados à política de educação e os segmentos a ela vinculados (criança/s, adolescente/s, infantes, menor/res e dos termos escola e ensino), se identifica que as denúncias e situações constatadas no resumo dos processos apresentam diferentes objetos. É recorrente nessa política a presença significativa de processos de cunho administrativo, incluindo irregularidades administrativas, situações de improbidade administrativa, nepotismo, com 565 denúncias registradas.

Solicitações e/ou denúncias	Quantitativo
Condição dos professores	133
Direito à educação	53
Evasão e/ou infrequência escolar	64
Infraestrutura escolar	220
Irregularidades na sala de aula	43
Lotação de sala	53
Merenda escolar	35
Qualidade de ensino	124
Transporte escolar (ausência ou irregularidade)	151
Vaga em creche	95
Vaga em escola	45
Total	1.016

Tabela 2 – Solicitações e/ou denúncias relacionadas à educação. Fonte: elaborada pelas autoras, 2021.

2.3 Saúde

Os estudos e pesquisas sobre a judicialização na política de saúde apontam o crescente número de ações judiciais no sentido de viabilizar o acesso a exames, procedimentos e medicamentos de médio e alto custo. Segundo dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça

(2020), o número de casos novos tem aumentado a cada ano, com um total que ultrapassa 2,5 milhões de processos entre os anos de 2015 e 2020.

Nos referidos processos as alegações dos autores das ações, advogados ou defensores e juízes, para justificar a demanda judicial e requerer o acesso ao direito foi o direito fundamental à saúde que é garantido pelo Art. 196 da Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 8.080/1990 (GOMES; AMADOR, 2015; VENTURA, et al, 2010). Os autores ainda indicam que a prevalência das ações judiciais foi individual e não coletiva e que a advocacia privada – onde atuam os profissionais liberais e bacharéis em direito que defendem direitos contratados por pessoa ou iniciativa privada – foi o recurso predominante nos processos judiciais.

Com relação aos processos judiciais identificados com os termos saúde e suas variações, foram localizados 5.037 processos. Ainda em fase de quantificação, assim como na política de assistência social e educação, se identifica a frequência de processos[7] com referências a possíveis atos de improbidade administrativa, acessibilidade e objetos não especificados ou ocultos.

Identificou-se processos com descrições relacionadas a falta e/ou negligência de acesso a informações como publicização das filas de espera para os serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), registros de casos de violência obstétrica, falta de contratação de profissionais, irregularidades no transporte de usuários, entre outros. Há processos que denunciam cobranças indevidas aos usuários para uso dos serviços oferecidos pelo SUS. Destaca-se também situações referentes à fila de espera para atendimento médico e psicossocial, assim como a fila de espera para exames e cirurgias, a falta de aparelhos para exames e/ou cirurgias específicas e ao fornecimento de medicamentos.

[7] A partir do ano de 2016, foi notado um aumento significativo de registros referente a judicialização da política de saúde. A hipótese preliminar para o fenômeno pode estar relacionada à conjuntura política nacional a partir daquele ano e dos que o sucederam. Destacam-se a consumação do golpe parlamentar de 2016 e a aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, que congelou por 20 anos os recursos destinados à política de saúde.

Solicitações e/ou denúncias	Quantitativo
Fornecimento de medicamentos	206
Espera de consultas	109
Espera de exames	66
Espera de cirurgias	101
Falta de leitos	42
Atendimentos	266
Falta de equipamentos	7
Total	797

Tabela 3 - Solicitações e/ou denúncias relacionadas a saúde. Fonte: elaborado pelas autoras, 2021.

3. Considerações finais

Centrar esforços em desvelar o universo destas expressões permanece um desafio, sobretudo diante dos impasses e desafios impostos às políticas sociais, sejam elas direta ou indiretamente vinculadas à Seguridade Social. Compreender os caminhos que transformam direitos sociais reconhecidos em ações judiciais no âmbito das políticas sociais, família e infância e, para tanto, é uma necessidade a fim de se identificar as portas de entrada das demandas sociais no Sistema de Justiça.

O acesso ao direito à justiça precisa garantir a efetivação dos direitos individuais e coletivos, na perspectiva dos direitos humanos. Cabe ao sistema de justiça - através de seus aparatos como o MP, Defensorias Públicas, Núcleos Especializados e Tribunais de Justiça - a promoção de serviços públicos universais com equipamentos e equipes qualificadas, disponibilizando assim de uma rede de atendimento à população como forma de garantir o acesso destes à justiça, seja ela material ou processual.

Com o avanço das políticas neoliberais, constata-se o esvaziamento e o dilaceramento do que se conhece historicamente como Estado de Bem-Estar Social, no caso brasileiro, procurou se concretizar inicialmente através de um sistema de garantia de direitos mais abrangente que se daria a partir da Constituição Federal de 1988. A partir desta conjuntura, passou a se constatar o crescente fenômeno da judicialização da questão social, no qual Aguisky e Alencastro (2006) atribuem a transferência de responsabilidade do enfrentamento da questão social para o Poder Judiciário.

Nesse contexto, a demanda do acesso à justiça vem na contramão da constante omissão do Estado em garantir efetivamente o acesso a direitos relacionados à saúde, educação, assistência social, previdência social, entre outros. Em momentos de crise do capital se observa o acirramento da questão social e inerente a ela, a negação de direitos se apresenta como política governamental, politicamente planejada a fim de garantir seus interesses econômicos[8].

Piovesan (2003, p. 149, 157 apud AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006, p. 21), afirma que "é fundamental adotar medidas para assegurar maior justiciabilidade e exigibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais" e que a efetivação destes direitos "não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção", justificando sua defesa de que a pobreza constitui-se em uma violação dos direitos humanos.

Os dados parciais da pesquisa documental já evidenciam questões importantes no que tange às políticas de assistência social, educação e saúde. A busca pelos usuários das políticas sociais ao sistema de justiça, para através dele, acessar judicialmente um direito social. É possível perceber nos resumos informados nos processos judiciais que as demandas sociais que se colocam, refletem a precarização e o desmonte da proteção social e da Seguridade Social brasileira, atendendo a agenda neoliberal ancorado também por um viés ideológico de matriz econômica, pois a democracia liberal é priorizada em detrimento da cidadania e da justiça social ampliada.

Referências

AGUINSKY, Beatriz G.; ALENCASTRO, Ecleria. H. de. Judicialização da questão social: rebatimento no processo de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Katálysis**, v.9, n.1. Florianópolis, jan/dez, 2006. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/rk/a/MfqL9fWh8p7zYzBwGQFrNwk/abstract/?lang=pt. Acesso em: 7 de out. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2016). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições

[8] A exemplo da Proposta de Emenda Constitucional 55/2016 que congelou por vinte anos os investimentos nas políticas de saúde, educação, entre outras.

Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de Dezembro de 2016. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRESSAN, Carla Rosane; DEMÉTRIO, Antonia. Crianças e Adolescentes: dos direitos formalmente reconhecidos à insuficiência de sua concretização e o crescente processo de judicialização. **Sociais & Humanas**, v. 33, n. 3, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/43218/pdf. Acesso: 01 de out. 2021.

ESTEVES, João Luiz Martins. Cidadania e judicialização dos conflitos sociais. **Revista de Direito Público**. V. 04. No 02. Londrina: maio/ago, 2009. Disponível em: http://www.uel.br/cesa/direito/doc/estado/artigos/constitucional/cidadania. Acesso em: 7 out. 2021.

FOSCARINI, Léia Tatiana. Acesso à Justiça como Sinônimo de Paz: um desafio à realização dos direitos humanos no Brasil. In: Movimento Nacional de Direitos Humanos. et. al.(org.). Direitos humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas. Passo Fundo: IFIBE, 2012. Disponível em: https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/12/direitos-humanos-brasil-3.pdf. Acesso em: 4 out. 2021.

GOMES, Vanessa Santana; AMADOR, Tânia Alves. Estudos publicados em periódicos indexados sobre decisões judiciais para acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 31, v.3, 2015, p. 451-462.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

MAIOR, Nivea Maria Santos Souto et al. Direitos Humanos e Serviço Social: demandas desafios contemporâneos. **Temporalis**, v. 18, n. 36, jan. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22422/temporalis.2018v18n36p127-138. Acesso em: 4 out. 2021.

MORAES, Patrícia Maccarini. A permanência dos estudantes nos Institutos Federais de Educação: um estudo sobre as condições de vida e as condições institucionais. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 325. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Site do Diário Oficial do MPSC. Disponível em: https://www.mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores. Acesso em: 07 de out de 2021.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da nação. Petrópolis: Vozes, 1999, p.75-89.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 04 out. 2021.

PIOVESAN, F. Pobreza como violação de direitos humanos. In: WERTHEIN, J.; JOVCHELOVITCH, M. Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003, p.135-162

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

WIESE, Michelly Laurita.; BRESSAN, Carla Rosane; DAL PRÁ, Keli Regina. Direitos Sociais no Âmbito da Família e Infância: as representações ao sistema de justiça catarinense. In: Anais do III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. Teresina: UFPI, 2020. p. 1909-1922.

FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA LATINO-AMERICANA E CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA NO BRASIL

Cibelle Dória da Cunha Bueno[1]

1. Introdução

Na atualidade, o Brasil possui 766.752 pessoas, entre cidadãos brasileiros e estrangeiros encarcerados. Deste quantitativo, 95,33% são pessoas do sexo masculino, 48,9% possuem de 18 a 29 anos, sendo, portanto, jovens, apresentando 64,6% de pessoas que se declaram pretos/pretas e pardos/pardas. Associado a este dado temos o somatório de 57,1% de pessoas que se encontram no Sistema Prisional e são Analfabetas (18.711), Analfabetas Funcionais (36.963) e com Ensino Fundamental Incompleto (317.542)[2]. Ademais, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2018, os índices de analfabetismo atingem majoritariamente os negros, assim como o desemprego é mais alto entre a população negra, do que a média geral da população, além de ser esta alvo preferencial da violência e do encarceramento[3].

Para tratarmos de tantas categorias que estão envolvidas no processo de criminalização da juventude no Brasil, que potencializam a relação entre encarceramento/prisão e Justiça, precisamos abordar os aspectos basilares, cruciais, por serem elementares e constituintes da raiz de muitas das questões relacionadas à Justiça e à Prisão no Brasil. Tais questões se referem a nossa história, nossas raízes, as verdades instituídas pelos que nos antecederam e que tanta influência ainda possuem nas nossas vidas. Nas vidas do enorme contingente populacional de encarcerados e encarceradas supramencionado.

---

[1] Assistente social, Mestre em Serviço social, Trabalho e Questão social pela Universidade Estadual do Ceará – UECE e Doutoranda em Serviço Social e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Atualmente é professora substituta na Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP. E-mail: cibelledoria@gmail.com

[2] Dados obtidos a partir do lançamento, realizado em 14 de fevereiro de 2020, do último Relatório do Sistema de Informações e Levantamento de Informações Penitenciárias - INFOPEN, ambos realizados pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN, com dados de jan-junho/2019. A manipulação dos dados para apresentação levou em consideração o quantitativo total de coleta, isto é, desconsiderou o perfil "não informado", fazendo uso, apenas dos dados indicados. Para maiores informações ver https://www.novo.justica.gov.br/news/depen-lanca-paineis-dinamicos-para-consulta-do-infopen-2019

[3] No 2º trimestre de 2018, 64,1% dos desocupados no Brasil eram pretos ou pardos (PNAD, 2018).

Cabe destacar que uma das motivações que nos fez conceber a necessidade de tratarmos a temática em voga, considerando sua relação com a formação sócio-histórica da América Latina e, sobretudo do Brasil, enaltece um ramo da criminologia, ainda pouco explorado, mas que apresenta fortes argumentos para a discussão. Tal ramo, chamado de geografia penal, de autoria do Dr. Nils Christie[4] (1999), se baseia no estudo feito pelo professor, que a partir da análise das taxas de encarceramento apresentadas em países da Europa, América do Norte e na América Latina, procurou demonstrar que "as variações dessas taxas de encarceramento, no tempo e no espaço, respondem antes a fatores culturais e geopolíticos do que ao nível ou à evolução da criminalidade nos diferentes países" (CHRISTIE, 1999, p. 1).

A partir do que sustenta o autor, concebemos a ideia de que há muito mais de história, fatores sócio-políticos e culturais implicados na forma que se constitui e se consolida o Sistema Penal de um país, do que, propriamente, os números da criminalidade que o mesmo apresenta. Assim, quem se decide punir, a forma que se decide punir e os meios ordinariamente empregados para isso possuem relação com aspectos sócio-históricos e identitários de cada país e cultura correspondente.

2. América Latina e Brasil: genocídio, escravismo e racismo na base do processo de colonização

Compreendemos que o processo de colonização do continente latino-americano possui aspectos similares, apesar de introjeções sociais peculiares, próprias da cultura e das mazelas vivenciadas por cada país. Contudo, não há como negar que esse povo, composto pelos povos andinos, indígenas, de cultura e organização social primitivas e específicas, sofreu fortes impactos quando da chegada dos novos povos, europeus, que prometeram a civilidade e o "avanço" (JÚNIOR, 2011). Culturas seculares e organizações sociais foram reformatadas de acordo com o interesse dos colonizadores e muitas alterações na dinâmica social ocorreram nesse período. Tanto as práticas de reprodução econômica como social, foram constituídas a partir das necessidades da metrópole e não no intuito de propiciar o desenvolvimento das colônias recém implantadas.

[4] Professor do Instituto de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de Oslo, Noruega.

A introjeção da ideia de superioridade de um povo sobre o outro, de europeus serem melhores que os latinos, destaca-se como uma das marcas mais cruéis e permanentes deixadas pelos colonizadores. A divisão racial instituída nesse momento histórico é uma das questões de maior repercussão até à contemporaneidade, constituindo-se o que se conceitua como neocolonialismo, que aliado a aspectos de um projeto de colonialidade, promoveram a dita Modernidade.

Apesar da imensa possibilidade de produção, matérias-primas diversas e em abundância, reservas naturais, condições ambientais e climáticas favoráveis, diversidade sócio-cultural, a América Latina sempre sofreu e continua sofrendo por ter sido e ainda continuar sendo a principal provedora das condições de sobrevivência dos povos do classificado "Primeiro mundo"[5].

> Passaram-se os séculos e a América Latina aprimorou suas funções. Ela já não é o reino das maravilhas em que a realidade superava a fábula e a imaginação era humilhada pelos troféus da conquista, as jazidas de ouro e as montanhas de prata. Mas a região continua trabalhando como serviçal, continua existindo para satisfazer as necessidades alheias, como fonte e reserva de petróleo e ferro, de cobre e carne, frutas e café, matérias-primas e alimentos, destinados aos países ricos que, consumindo-os, ganham muito mais do que ganha a América Latina ao produzi-los (GALEANO, 1971, p. 16).

Os países periféricos constituíram-se, ao longo da história, como os responsáveis pelas exportações primárias, enquanto os países centrais sempre se posicionavam enquanto produtores e exportadores da tecnologia dominante. Tais características potencializam a estruturação do processo de produção de países periféricos à serviço dos países centrais, estabelecendo-se o sistema centro-periferia, em uma permanente dependência. Assim, os países periféricos são responsáveis por produzir e repassar as riquezas aos grandes centros de poder, localizados nos países centrais, enquanto são coagidos a importarem dos países centrais suas tecnologias e inovações, para permanecerem produzindo.

> Historicamente, várias foram as formas de dominação observadas na relação entre os distintos povos. No que concerne ao subdesenvolvimento e ao sistema mundial consolidado após a Revolução Industrial Inglesa, estas formas se estendem desde a dominação político-militar dos grandes impérios europeus e suas relações metrópole-colônia, até a dominação comercial, tecnológica e financeira característica das relações entre Estados nacionais independentes, que vieram a se polarizar entre desenvolvidos e subdesenvolvidos (FURTADO, 1983, p.123).

[5] Países de "Primeiro mundo" são considerados os países centrais, países que se destacaram seja no processo de industrialização no contexto europeu e/ou se apresentam como potências econômicas no contexto pós-crise do início do século XX.

Segundo a Teoria do subdesenvolvimento de Furtado (1983), as caracterizações do subdesenvolvimento dos países latino-americanos se estruturam por meio de duas categorias principais, as quais: sistema centro-periferia e a dependência. Na concepção do autor, a grande bússola que apresenta a condição do país enquanto desenvolvido ou subdesenvolvido expressa-se na forma como este promove o progresso tecnológico/técnico.

Associado ao dualismo estrutural que se promove, considerando a coexistência de setores capitalistas e não-capitalistas nesse cenário do sistema centro-periferia, cria-se ainda um dualismo cultural, visto que os ditames a serem seguidos são forjados nos países centrais que importam para o mundo tendências a serem disseminadas. Contudo, a coexistência do dualismo estrutural, existente nos países periféricos, promovem conjuntamente a dualidade cultural, visto que alguns poucos poderão se servir da cultura importada dos países centrais e outros tantos não terão condições de fazê-lo.

Os aspectos que promovem o dualismo estrutural e cultural acirram a desigualdade social entre os dois pólos de produção capitalista (centro-periferia), bem como agudizam as desigualdades sociais, econômicas, culturais, de acesso de grupos vulnerabilizados nos países periféricos, que ao promover a concentração de riqueza dos países centrais e de suas minorias internas, considerada a real elite, potencializam as diferenças vivenciadas em seus países subdensenvolvidos. Estes, por sua vez, consolidam o seu subdesenvolvimento por meio da reprodução da dependência, cada vez mais intensa, associada ao sistema utilitarista em que as práticas dos países periféricos são baseadas nas demandas e necessidades postuladas pelos países centrais. Nada mais aproximado do que a mesma relação Colônia-Metrópole de outrora, reafirmando que as raízes do subdesenvolvimento dos países latino-americanos apontam para a formação sócio-histórica destes países. Assim como as desigualdades sociais se constituem a partir das premissas do subdesenvolvimento, as consequências de tais desigualdades, bem como a forma de lidar com as mesmas também aferem sentido a partir das diretrizes impostas pelos países centrais aos países periféricos, sendo os primeiros os países donos do poder, a partir inclusive da dominação cultural que imputam sobre o segundo.

O elo entre os continentes europeu e latino-americano permanece, por meio de práticas neocoloniais que só se refizeram no período do capitalismo monopolista, e que a partir da reestruturação produtiva, que propiciou de modo mais intensificado a

globalização/mundialização[6] dos ardis do capital neoliberal, ganhando expressões ainda mais complexas no cotidiano dos cidadãos latino-americanos.

Os impactos na América Latina se mostraram e ainda se mostram perversos, sobretudo porque essa porção de terra, ainda é considerada, por vertentes eurocêntricas, o "quintal" do mundo, e, por conseguinte, o local onde a exploração de seu povo é reconhecido como benemerência internacional. As teorias racialistas, de promoção da segregação de determinados grupos se potencializaram, tornando-se efetivamente a forma de organização e a hierarquia social instituída nesses países. Concebe-se, dessa forma, que a questão da raça e da posterior hierarquização social, fatalmente produzida para se conseguir a dominação almejada pelos colonizadores e possibilitar a continuidade da exploração até os dias atuais, teve registro a partir da colonização da América Latina. Assim, o que antes se tratava de uma questão geográfica, considerando a origem de cada pessoa no mundo, adquire, a partir das relações sociais estabelecidas entre dominados e dominadores e a formação de identidades sociais desses povos, uma conotação racial. Nesse contexto, "(...) raça e identidade racial foram estabelecidas como instrumentos de classificação social básica da população" (QUIJANO, 2005, p. 117).

A severidade desses impactos se apresenta na contemporaneidade, no hoje, na rua do agora, em toda a América Latina. Dessa forma, mencionar a grandiosa dimensão das mazelas promovidas e reproduzidas a partir da colonização desse continente, de maneira generalizada, é tarefa que precisa ficar sobressaltada nesse estudo, sobretudo os aspectos advindos da colonialidade[7].

Pensarmos sobre a criminalização dos processos migratórios em todo o mundo, desde os episódios de horror para se evitar a entrada de mexicanos em terras estadunidenses, noticiadas cotidianamente; além de povos sírios e seus desafios para a entrada na Europa. Se pensarmos nos venezuelanos e o processo conturbado de imigração para o Brasil, dentre muitos outros episódios frequentes, veremos que estes, e tantos outros, demonstram os reflexos na atualidade do momento em que foram forjadas

[6] Globalização/Mundialização: "O fenômeno comumente chamado de "globalização" tratou de impor aos Estados componentes do sistema mundial uma uniformização dos modos de vida e dos padrões de consumo. Ou mais precisamente: muito antes de uma uniformização, houve, sim, a difusão de determinada cultura, a cultura do centro hegemônico do sistema, claramente representado pelos Estados Unidos da América" (BORJA, 2009, p. 257).

[7] "A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista" (QUIJANO, 2000, p.73).

diferenças entre os seres humanos, considerando-se o seu "valor" e legitimidade a partir da sua localidade geográfica, a tez da sua pele, sua cultura e linguagem.

> Se antes desse período (da expansão econômica mercantilista e da descoberta do novo mundo) ser humano relacionava-se ao pertencimento a uma comunidade política ou religiosa, o contexto da expansão comercial burguesa e da cultura renascentista abriu as portas para a construção do moderno ideário filosófico que mais tarde transformaria o homem europeu em homem universal – o gênero aqui também é importante – e todos os povos e culturas não condizentes com os sistemas culturais europeus em variações menos evoluídas (ALMEIDA, 2018, p. 20).

Tal projeto, de viés econômico e científico, garante a imposição de ditames, normativas culturais, políticas e jurídicas acerca da forma de organização social sustentada a partir da ideologia eurocêntrica. Esta, impôs e ainda impõe a permanência da colonização dos países latino-americanos, mesmo após o processo de independência, por meio do projeto de colonialidade[8]. De forma velada, a partir de influências nas instâncias estatais, na forma de condução e implementação de políticas públicas e, sobretudo, nas relações de produção e sociais estabelecidas na antiga Colônia, os países centrais ainda exercem forte influência no projeto de colonialidade que se mantém em curso. Embora tal projeto remeta ao passado, ainda se mostra de forma intensa e reverberante no presente.

Os países situados na América Latina foram colonizados por países europeus, que no processo de exploração de riquezas naturais e extermínio da população local, também aproveitaram para impor sua religião e seus costumes. Formou-se uma elite agrária com características que perduram intrínsecas as relações sociais. Principalmente, o racismo, já que o Brasil, por exemplo, permaneceu com a prática escravista por séculos, em especial, por ter sido o último país a abolir o regime escravagista na América Latina. A partir disso podemos entender o motivo de tanto preconceito racial que repercute na indicação dos inimigos da sociedade e do Estado, nos corpos considerados "matáveis" (CICONELLO, 2018) e nos indivíduos classificados como supérfluos (BAUMAN, 2006).

[8] Conforme aponta QUIJANO (2009, p.73) "Pablo González Casanova (1965) e Rodolfo Stavenhagen (1965) propuseram chamar **Colonialismo Interno** ao poder racista/etnicista que opera dentro de um Estado-Nação. Mas isso só teria sentido a partir de uma perspectiva eurocêntrica sobre o Estado-Nação" (Grifo nosso). Concebe-se que o termo em questão possui relação direta com o Colonialismo instituído no Brasil.

O modo de produção postulado no Brasil Colônia teve como premissa a escravização dos povos, sejam estes, a princípio, os nativos (índios já residentes no país) e, posteriormente, os negros e negras raptados/as da África.

Nessa terra, já existiam e ainda existem – mesmo que poucos – os povos originários, as culturas pré-existentes. Aqui viviam mais de um milhão de índios, divididos em grupos tribais, cada um deles compreendendo várias aldeias que possuíam de trezentos a dois mil habitantes. Ressalta-se que, àquela época, Portugal teria a mesma população ou um pouco mais que a que foi encontrada no Brasil no ano de 1.500 (FERNANDES, 1949).

A chegada dos portugueses ao Brasil não foi amena, tranquila, como por vezes querem que acreditemos. O Brasil iniciou o seu processo de reconhecimento para os demais povos do mundo por meio da dominação portuguesa que perpetrou, dentre outras coisas, a dizimação dos povos originários. Fomos reconhecidos a partir da dominação de um povo já conhecido e legitimado pela cultura eurocêntrica:

> A sociedade e a cultura brasileiras são conformadas como variantes da versão lusitana da tradição civilizatória europeia ocidental, diferenciadas por coloridos herdados dos índios americanos e dos negros africanos. O Brasil emerge, assim, como um renovo mutante, remarcado de características próprias, mas atado genesicamente à matriz portuguesa (RIBEIRO, 1995, p. 20).

Percebemos que a formação da civilização é repleta de histórias desse teor: "um povo dominou o outro e assim se constituiu", dizem. Mas de fato, no Brasil, tal dominação que o fez, anseia um olhar sensível e aprofundado, visto ter sido aquela repleta de sangue, sofrimento, humilhação e imposições, que influenciaram e ainda influenciam a estruturação sócio-política do país até a atualidade.

A dominação do Brasil e dos brasileiros, que aqui se encontravam, foi extremamente violenta e deixou uma ferida aberta em nossa história que reverbera *nas veias abertas da América Latina*[9]. As marcas, por sua vez, permanecem expostas nos momentos em que analisamos nossas instituições, a formação do Estado brasileiro, de nossa sociedade, os valores éticos, morais e culturais introjetados, as políticas públicas implementadas, as determinações políticas, econômicas e culturais que fazem do Brasil o país de hoje. Conforme postula Sérgio Buarque: "[...]trazendo de países distantes nossas

[9] Fazendo menção ao livro de Eduardo Galeano, Veias Abertas da América Latina (1971), que faz parte das referências desse estudo.

formas de vida, nossas instituições e nossa visão do mundo e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos uns desterrados em nossa terra" (HOLANDA, 1995, p. 42).

O modo de produção escravagista está, assim, na base das diversas formas de racismo identificadas no Brasil de hoje (racismo estrutural, institucional e de Estado), que exerceram e ainda exercem forte influência na conformação do Estado Penal brasileiro, suas instituições políticas e, potencialmente, na concepção de Justiça no Brasil. Enquanto Brasil colônia a produção econômica era garantida pelos considerados "objetos" dos senhores: seus escravizados. Dessa forma, não havia especialização para o trabalho e tampouco preocupação com o tempo que se levava para realizá-lo. No contexto escravagista a produção possuía bases violentas, que ansiavam domesticar e disciplinar as pessoas escravizadas (SCHARWZ, 2000). Conforme complementa o mesmo autor, a produção escravagista dependia muito mais da autoridade do que da eficácia, sendo fundada a partir da violência e da disciplina militar.

Iniciamos, dessa forma, um processo de estigmatização e naturalização da violação dos direitos desse contingente populacional, a partir do momento em que foram posicionados, de forma arbitrária e violenta, na hierarquia social instituída, em condição de subserviência e submissão, em detrimento, puramente de sua cor de pele e posteriormente, associando a caracterizações biológicas subsidiadas pelas teorias racialistas:

> O racismo nasce no Brasil associado à escravidão, mas é principalmente após a abolição que ele se estrutura como discurso, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e se difunde no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional. As teorias racistas, então largamente difundidas na sociedade brasileira, e o projeto de branqueamento vigoraram até os anos 30 do século XX, quando foram substituídos pela chamada ideologia da democracia racial. Nesse novo contexto, entretanto, a valorização da miscigenação e do mulato continuaram propiciando a disseminação de um ideal de branqueamento como projeto pessoal e social. Sua crítica só ganhou repercussão nas últimas décadas do século XX, quando a denúncia da discriminação como prática social sistemática, denunciada pelo Movimento Negro, somou-se às análises sobre as desigualdades raciais entendidas não como simples produto de históricos acúmulos no campo da pobreza e da educação, mas como reflexos dos mecanismos discriminatórios (JACCOUD, 2008, p.45).

Conforme expressa a autora supracitada, as diversas formas de racismo, que se reformularam no decorrer do tempo, transitaram desde análises biológicas das teorias racialistas, que ainda hoje incidem sobre práticas institucionais e na discriminação

cotidiana, até proposições de miscigenação que garantissem o branqueamento populacional, tão conclamadas por autores como Oliveira Viana, Sílvio Romero e Capistrano de Abreu e a falácia da democracia racial, como saída para as mazelas vivenciadas no país.

> Abordagens como essas camuflam uma realidade marcada por tensionamentos e racismo. A ideia da democracia racial, propagada como poderoso mito, funcionava como instrumento ideológico de controle social, acabando por legitimar a estrutura, que vigora até os dias atuais, de desigualdade, discriminação e opressões raciais, que tendem a serem explicadas dentro do âmbito pessoal (MADEIRA & GOMES, 2018, p.3).

2.1 Análises contemporâneas sobre os elementos constituintes do Brasil atual e a concepção de Justiça dos nossos tempos

A trajetória abordada no item acima nos acompanha desde o Brasil Colônia e ainda impõe suas influências nas políticas públicas e nos aspectos jurídico-legais utilizados até os dias de hoje, sobretudo quando pensamos em Justiça e prisão. Conforme observa Foucault:

> A especificidade do racismo moderno, o que faz sua especificidade, não está ligado a mentalidades, a ideologias, a mentiras do poder. Está ligado à técnica do poder, à tecnologia do poder. Está ligado a isto que nos coloca, longe da guerra das raças e dessa inteligibilidade da história, num mecanismo que permite ao biopoder exercer-se. **Portanto, o racismo é ligado ao funcionamento de um Estado que é obrigado a utilizar a raça, a eliminação das raças e a purificação da raça para exercer seu poder soberano**. A justaposição, ou melhor, o funcionamento, através do biopoder do velho poder soberano do direito de morte implica o funcionamento, a introdução e a ativação do racismo. E é aí, creio eu, que efetivamente ele se enraíza. (FOUCAULT, 2005, p. 309) (Grifo nosso).

Os dados do Sistema prisional, outrora informados, corroboram com esta afirmação. Se possuímos uma população encarcerada de maioria significativamente formada por pessoas negras (mais de 64%), tal fato indica que aspectos do racismo insistem em persuadir as diversas instâncias de poder. Nesse aspecto, "[...]determinadas características dos indivíduos tornam-se mais suscetíveis à atuação do poder punitivo, explicando a razão de determinados grupos sociais (jovens, pobres, negros) estarem sobrerepresentados no sistema prisional" (PIMENTA, 2018, p.127). Em contrapartida, a última versão do Censo do Poder Judiciário no Brasil, realizado e divulgado pelo

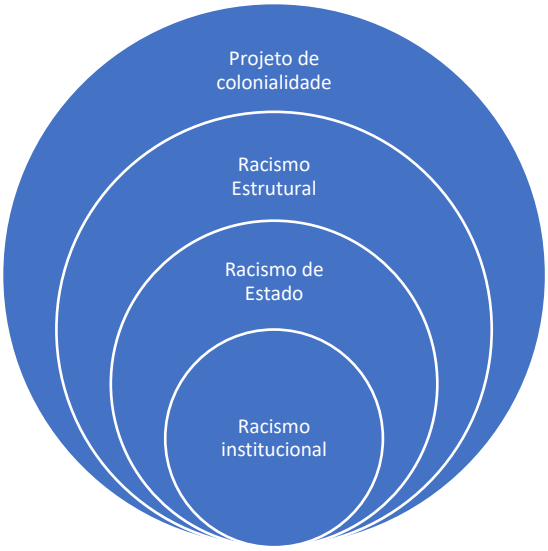
Conselho Nacional de Justiça - CNJ no ano de 2013, aponta para uma minoria de negros atuando na magistratura, cerca de ínfimos 19,1% diante de 80,9% de brancos (p.39)[10]. Sabemos que a realidade se replica nas cadeiras das Universidades de Direito, bem como nos demais espaços onde se encontram os operadores do Direito, responsáveis pela dita "efetivação da Justiça". Dessa forma, o Direito foi forjado por uma cor e a Justiça que é praticada se destina a um público específico, que muito se distancia do fenótipo apresentado pela maioria dos operadores do Direito.

> O racismo opera estruturalmente na formação social capitalista. Estrategicamente funciona como mecanismo definidor de lugares sociais. Com a atual ofensiva do conservadorismo, as antigas desigualdades advindas do período colonial escravista são reeditadas e têm resultado em profundas violações de direitos humanos, as quais dilaceram e despotencializam essas populações (MADEIRA & GOMES, 2018, p.11).

Diante do exposto, cabe destacar que os aspectos de construção da sociabilidade no Brasil encontram-se estreitamente ligados às concepções racistas que subsidiam o projeto de colonialidade.Assim, pensar na nação brasileira e sua formação social remete à conformação da identidade social do povo brasileiro, à sociabilidade, à estruturação do Estado e seus aparelhos estatais e ideológicos, a partir de uma visão de hierarquia racial em que se situam lugares e papéis, a partir da raça, culminando no que conhecemos enquanto racismo estrutural, de Estado e institucional, que se estruturam de acordo com o diagrama que apresentamos abaixo:

Figura 1 - Projeto de colonialidade e as interações entre os tipos de Racismo

[10] Confira o Relatório completo: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf



Fonte: Diagrama elaborado pela autora, 08 de janeiro de 2020.

Nesse sentido consideramos que o processo de Colonização antecede à Colonialidade, sendo esta última considerada o produto da primeira, manifestando-se, porém, com um caráter ainda mais aprofundado e permanente, já que lança mão de mecanismos ainda mais sofisticados (QUIJANO, 2009), tais como as formas de racismo acima elucidadas.

A compreensão que aqui se apresenta sobre o Racismo não faz menção à hierarquização de tais categorias entre si, mas sinaliza para o nível de influência que cada uma exerce na conformação da outra, considerando que o projeto de colonialidade atravessa todas as manifestações do racismo, atualmente compreendidas e identificadas no contexto brasileiro.

> A reprodução da desigualdade racial no país opera não apenas pela construção ideológica – que atribui diferentes papéis sociais e expectativas de trajetórias a brancos e negros – mas também a partir de aparatos institucionais voltados a sedimentar e consolidar a desigualdade (FLAUZINA, 2006 *apud* PIMENTA, 2018, p.125).

O Racismo Estrutural, considerando a tese do Prof. Dr. e magistrado Sílvio de Almeida (2018), somente pode ser visto dessa forma, sendo sempre o racismo uma composição estrutural que institui a organização política e econômica da sociedade. Dessa forma, estrutural, o racismo possibilita sentido e consolida as formas de recrudescimento das desigualdades e violências que acometem um grupo específico, sendo este composto pelas pessoas negras.

A naturalização das desigualdades sociais, políticas, culturais e econômicas, bem como a institucionalidade das violências e formas de repressão do povo negro adquirem legitimidade, visto serem estruturais e edificantes da sociedade, sobretudo, a brasileira, que se fundou a partir da escravização de seres humanos negros e a ideia de inferioridade desse povo. "Assim, a população negra do país tem sido subjugada, violentada e criminalizada desde a escravidão para saciar os interesses sociais e econômicos das classes ricas – fenômeno acolhido por leis cujos efeitos camuflam, revalidam e perpetuam a opressão" (MADEIRA & GOMES, 2018, p.2). A noção de raça, portanto, representa um fator político, e de extrema importância para as decisões políticas em qualquer contexto social. Exemplo disso é a forma como a noção de raça orientou, politicamente, o genocídio perpetrado na Alemanha nazista e a forma como tal conceito incide, até hoje, na forma de apontamento de supostos "inimigos" do Estado brasileiro.

Nesse contexto há que se considerar que o projeto de colonialidade no Brasil, que se impõem racista e anti-negro, constitui-se a partir de um projeto de nação que de forma, estrutural, impregna a estrutura social, definindo a posição econômica, social, cultural, a possibilidade de acesso de um determinado grupo e a criminalização de sua conduta, baseando-se no determinante racial. Compreende-se assim que:

> É importante dizer que a abolição no Brasil foi inacabada e junto dela vigoraram discursos e práticas de criminalização de conduta, como: a ociosidade, a vadiagem, a mendicância e a capoeiragem. Assim, a criminalização dos mestiços foi assumida como uma particularidade nacional. Tal fato guarda relação com os presídios abarrotados na sua maioria por negros e negras, gerando aumento de detentos tidos como os fora da lei, fora de controle, perigosos, maldosos e que representavam ameaça de violência (MADEIRA & GOMES, 2018, p.3-4).

As demais formas de racismo – de Estado e institucional – são forjadas no ceio do Estado moderno e se fazem presentes no desenho e na implementação das políticas públicas, bem como orientam as ações planejadas e implementadas pelo Estado, sobretudo no contexto de consolidação do Estado penal. Explorar a conceituação de Racismo de Estado e Racismo Institucional se faz essencial nesse momento, considerando ainda que:

> [...] o contexto de violência institucional na América Latina demanda o olhar não apenas para as práticas do controle social formal, mas também para o controle informal. Neste, opera o que se denomina "sistema penal subterrâneo" e suas práticas, como "batidas policiais ou mortes em supostos confrontos com a polícia" (Castro, 2005 *apud* PIMENTA, 2018, p. 111).

É evidente, portanto, que, "para além de sua perpetração no sistema judicial, o racismo é componente estrutural dos órgãos policiais na definição dos suspeitos e do público preferencial de sua atuação" (PIMENTA, 2018, p.132). Fato é que, não há como remontar o processo de concepção da Justiça no Brasil e suas instituições políticas, sem que esteja atrelado ao encarceramento em massa de pretos e pobres como processo fundamental implementado e politicamente direcionado, considerando que, conforme compreendemos "os processos de criminalização e aprisionamento não atingem igualmente os diferentes segmentos da população" (PIMENTA, 2018, p.110).

3. Considerações Finais

Este encarceramento em massa de forma contínua, por sua vez, nos remete ao processo escravagista brasileiro, visto que tal concepção de sociedade influenciou a forma com as instituições brasileiras, desde o Brasil Colônia, ainda compreendem a garantia dos direitos de determinados brasileiros e a forma de repressão a ser destinada a grupos específicos. Nesse sentido, "os atributos raciais e sociais possuem centralidade na definição do perfil ao qual se atribui a pecha da delinquência, condicionando não apenas as reações sociais frente a esse público, como próprio comportamento dos sujeitos estigmatizados" (PIMENTA, 2018, p. 126).

Conforme aborda Hasenbalg (1979 *apud* MADEIRA & GOMES, 2018, p.2) "(o racismo) está presente na estrutura de classe e no sistema de estratificação social, daí a importância de uma análise crítica versar sobre as relações raciais no pós-abolição e a permanência do racismo estrutural". Compreende-se, assim, que nossa colonização, que apenas se iniciou no ano de 1.500, tomou e ainda toma, cotidianamente, novas roupagens, se fazendo presente e determinante em diversas instâncias da vida social, política e das instituições brasileiras. Podemos nos referir, desta feita, a um processo de neocolonialismo, vivenciado por nós, latino-americanos, nesse exato momento.

Referências

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Ed. Letramento, 2018.

BORJA, Bruno. **Celso furtado e a cultura da dependência**. In: Revista Oikos. Rio de Janeiro, v.8, n.2, p.247 – 262, 2009.

CHRISTIE, Nils. **Elementos para uma geografia penal.** In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 13, p. 51-51, nov, 1999.

CICONELLO, Alexandre. **Os corpos matáveis de uma sociedade**. In: *Revista IHU On-Line, Nº. 477, 16 nov., 2015. Disponível em:* http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/550860-os-corpos-mataveis-de-uma-sociedade-entrevista-especial-com-alexandre-ciconello. Acesso em: 16 nov. 2018.

FERNANDES, Florestan. **A organização social dos tupinambás**. São Paulo: Progresso Editorial, 1949.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOLANDA, Sergio B. de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACCOUD, Luciana. **Racismo e República: O Debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil**. In: As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil : 120 anos após a abolição / Mário Theodoro (org.), Luciana Jaccoud, Rafael Osório, Sergei Soares . Brasília : Ipea, 2008, p. 45-64.

JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MADEIRA, Maria Zelma de Araújo; GOMES, Daiane Daine de Oliveira. **Persistentes desigualdades raciais e resistências negras no Brasil contemporâneo**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 133, p. 463-479, set. 2018.

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades: o encarceramento em massa no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2018.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do Poder e Classificação social**. In: SANTOS, Boaventura de Souza e MENESES, Maria Paula (orgs). Epistemiologias do Sul, Coimbra: Ed. Almedina, 2009, p. 73-117.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHWARZ, Roberto**. Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro.** São Paulo: Editora 34, 5ªed., 2000.

ANÁLISE ACERCA DA PRODUÇÃO DE ARTIGOS CIENTÍFICOS SOBRE A DITADURA MILITAR NA REGIÃO SUL DO BRASIL

Renato da Silva Della Vechia[1]
Alana Huttner Wolter[2]
Igor Venzke Pinheiro[3]

1. Introdução

O presente artigo é resultado parcial de uma pesquisa mais ampla intitulada "A Produção bibliográfica no Brasil a respeito do período da ditadura civil-militar e a transição à democracia (1964-1985)". No presente artigo analisa-se apenas a produção de artigos acadêmicos publicados em revistas científicas vinculadas às universidades e/ou faculdades da área de ciências humanas na Região Sul do Brasil (RS, SC e PR). A pesquisa a que refere-se buscou mapear e catalogar não só artigos científicos, mas também teses, dissertações, livros e filmes ou documentários produzidos no Brasil acerca do tema da ditadura. Alguns de seus resultados já sistematizados, podem ser encontrados em uma plataforma que pode ser acessada através do link: http://olaria.ucpel.edu.br/dcmb/doku.php .

A motivação da presente pesquisa é o grande déficit de uma cultura democrática em nosso país, que pode ser visualizado a partir de fortes mobilizações defendendo a volta à ditadura, volta do AI-5, fechamento de instituições como Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional, etc. Em dissonância com outros países latino-americanos, que também viverem ditaduras militares, mas que puniram os responsáveis pelas atrocidades cometidas aos seus cidadãos e, como consequência, consolidaram valores democráticos, o mesmo não ocorreu no Brasil.

Se hoje existem condições objetivas para que uma parcela da sociedade tenha uma percepção positiva do período autoritário (inclusive boa parte da juventude que não viveu

[1] Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, Universidade Católica de Pelotas, e-mail: rdellavechia@gmail.com;

[2] Assistente Social, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, Universidade Católica de Pelotas, e-mail: alanahuttnerwolter@gmail.com;

[3] Ensino Médio no Instituto Federal Sul Rio-Grandense de Pelotas, graduando em Direito na Universidade Católica de Pelotas, estudante, e-mail: igorvenzke@outlook.com.

esse momento conturbado), entende-se que é consequência fundamental da mistificação de nossa história, seja pela mídia monopolista que cresceu à sombra e financiada pelo regime, seja por um sistema educacional que não teve capacidade de construir um processo educacional que fosse baseado na criticidade e autonomia da construção do conhecimento.

Um dos fatores determinantes desse processo foi a transição negociada entre as elites políticas e econômicas, a qual foi acompanhada de um forte mecanismo de cooptação política e ideológica. A "Nova República" foi saudada como o início de um novo momento político onde não haveria espaço para "revanchismos". A própria Lei de Anistia, imposta pelos militares e aprovada por um Congresso ilegítimo, pois composto por senadores biônicos (não eleitos diretamente), criou as condições para uma interpretação que possibilitou a impunidade dos agentes do Estado que praticaram crimes durante a ditadura. Parte importante da intelectualidade também foi cooptada na perspectiva de não "mexer" com a temática da violação de direitos. Seja por conivência ou receio de discutir temas ainda muito recentes, durante muito tempo a temática da ditadura foi esquecida ou menosprezada no processo educacional, mesmo nas disciplinas de história.

Nesta perspectiva é que optou-se em, além de catalogar a produção existente, dividi-la de uma forma prática, utilizando para isso 25 subtemáticas distintas, de acordo com o foco do artigo analisado. O objetivo vai além realizar um "estado da arte" sobre a ditadura, mas construir uma ferramenta que possa ser útil a todos(as) pesquisadores(as) interessado(as) no tema, para que tenham acesso facilitado à busca de referências sobre a temática em questão. Afinal, entende-se que o Brasil só irá superar esse período de nossa história e sua herança se conseguirmos avançar no debate público sobre as consequências deste processo traumático.

Desse modo, a pesquisa busca identificar e sistematizar a produção bibliográfica sobre o período da ditadura militar, visto que uma parcela considerável do que foi pesquisado até esse momento ainda se encontra pouco divulgado, não acessível e muito pouco informatizado.

Entende-se que essa pesquisa pode contribuir com centenas de pesquisadores(as) do tema, que poderão ter um acesso facilitado ao que já foi produzido (por meio de plataforma digital), algo que, por si só, permite melhores revisões bibliográficas nos novos estudos focados na ditadura militar brasileira e/ou questões relacionadas ao período.

Diferentemente de outros espaços de busca através de palavras-chave, optou-se em organizar um estudo sistemático de todas as revistas, índices e resumos para que o mapeamento pudesse ser feito de forma eficiente. Desta forma, evita-se o prejuízo de não identificar inúmeros artigos que não trazem a expressão "ditadura" nas palavras chaves ou então buscas que remetem à todo artigo que se refira às ditaduras, independentemente de época histórica e/ou país. Não se está "competindo" ou menosprezando a importância de outras plataformas como o Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e outros similares, mas criando um instrumento de apoio aos mecanismos de pesquisa já existentes.

2. Resultados e discussão

A Região Sul do Brasil é composta dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O critério utilizado nesses estados para a identificação de quais Instituições Educacionais seriam pesquisadas para a identificação de possíveis artigos publicados em revistas científicas, foi a busca em Universidades Federais, Universidades Estaduais e nas denominadas Universidades Comunitárias (ou Centros Universitários). A opção em não incluir as IES privadas se deu em função do baixo número de produção científica, de um modo geral.

Quanto aos tipos de revistas pesquisadas, optou-se em buscar informações apenas nas revistas das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas. É possível que de forma marginal possa existir algum artigo sobre ditadura ou suas consequências em determinada área específica, como políticas de saúde no período militar ou algo similar. No entanto, seria inviável abarcar todas as áreas do conhecimento, principalmente aquelas em que a probabilidade é muito remota.

No total, foram pesquisadas 42 instituições na região sul (20 no RS, 12 em SC e 10 no PR). No conjunto da região, 303 títulos distintos de revistas científicas *on line* foram avaliadas (150 no RS, 74 em SC e 79 no PR), bem como 6.301 índices foram vasculhados e lidos os resumos dos artigos (3.018 no RS, 1.570 em SC e 1.713 no PR). Buscou-se mapear, de forma minuciosa, todos os artigos que tivessem relação com a temática da ditadura civil-militar, não apenas por palavras-chave, mas a partir da análise do resumo de cada artigo publicado nas revistas científicas.

Nesse universo, foram encontrados 783 artigos que se referiam ao período militar. Destes, 327 nas revistas do RS, 214 em SC (metade destes nas revistas da UFSC) e 242 artigos nas revistas científicas do estado do Paraná.

A partir das temáticas estabelecidas, foi possível identificar, através do gráfico abaixo, a quantidade de publicações, somando os artigos publicados nos 03 estados em questão.

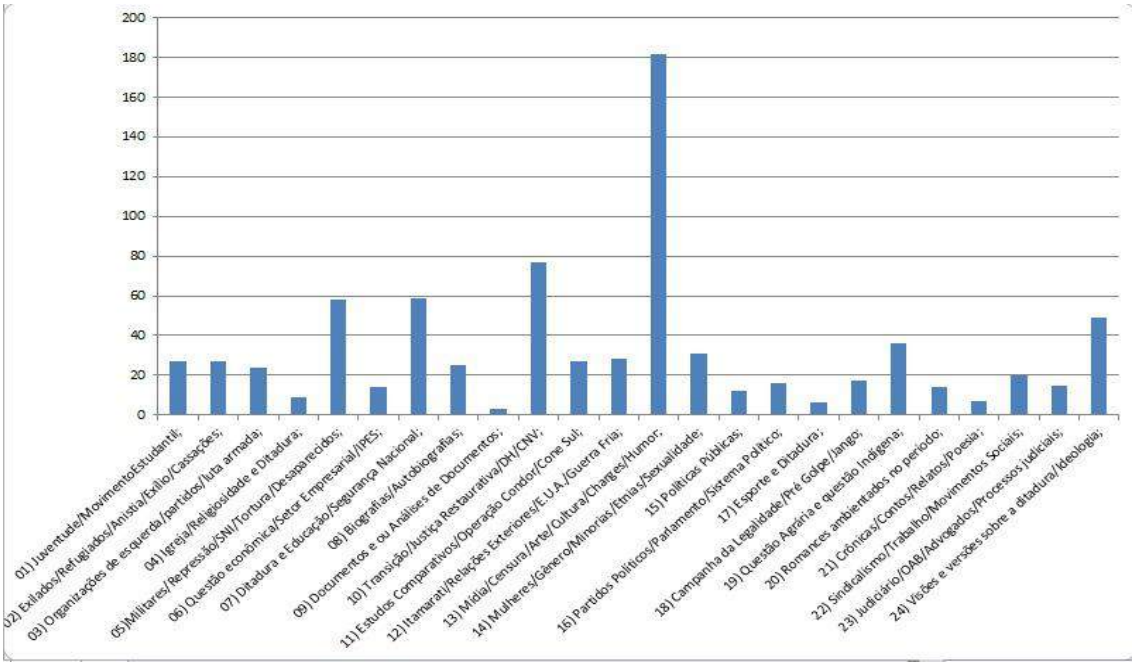


Gráfico 1: Distribuição das subtemáticas sobre ditadura militar publicadas nos periódicos científicos das IES da Região Sul do Brasil.
Fonte: Tabela produzida pelo autor

Existe uma proliferação muito grande de temáticas que, de forma direta ou indireta, se relacionam com o período militar. No entanto, em todos os estados uma temática chama a atenção pela quantidade de artigos. Nos 03 estados a discussão sobre mídia, censura, arte e cultura, foi a sub temática mais trabalhada (17,28% em SC; 21,25% no PR e 27,8% no RS). Dos 783 artigos analisados na região sul, 182 são específicos desta área (mais de 23%).

Embora não seja possível generalizar estes dados, já que ainda restam muitas universidades a serem pesquisadas em outras regiões do país, bem como outras modalidades de publicações, os dados até o momento indicam que existe uma gama muito ampla de variedades de abordagens e temáticas sobre o período, como se pode observar na tabela abaixo:

UBTEMÁTICAS PUBLICADAS	***RS***	***SC***	***PR***	***Total***
Mídia/ Censura/ Arte/ Cultura/ Charges/ Humor	91	37	54	182
Transição/ Justiça Restaurativa e de transição/ Direitos Humanos/ Comissão Nacional da Verdade/ Memórias	35	21	21	77
Educação/ Ideologia de Segurança Nacional/ Doutrinas	17	22	20	59
Militares/ Forças Armadas/ SNI/ CIA/ ESG/ DOPS/ OBAN/ DOI CODI/ Repressão/ Espionagem/ Tortura/ Desaparecidos, etc.	21	13	24	58
Visões e versões sobre a ditadura/ Ideologias/ Análise do discurso/ Subjetividades a respeito da ditadura	24	08	17	49
Questão Agrária e Questão Indígena	05	23	08	36
Mulheres/ Gênero/ Minorias/ Etnias/ Sexualidade	09	19	03	31
Itamarati/ Relações Exteriores/ E.U.A./ Guerra Fria	15	06	07	28
Estudos Comparativos/ Operação Condor/ Cone Sul	11	10	06	27
Exilados/ Refugiados/ Anistia/ Exílio/ Cassações	08	12	07	27
Juventude/ Movimento Estudantil	06	03	18	27
Biografias/ Autobiografias	12	07	06	25
Organizações de Esquerda/ Partidos/ Luta armada	11	02	11	24
Sindicalismo/ Mundo do Trabalho/ Movimentos Sociais	04	12	04	20
Campanha da Legalidade/ Pré-Golpe/ Jango [João Goulart]	12	02	03	17
Partidos Políticos/ Parlamento/ Sistema Político	06	01	09	16
Judiciário/ OAB/ Advogados/ Leis arbitrárias/ Processos judiciais	10	03	02	15
Questão econômica/ Setor empresarial/ IPES	03	02	09	14
Romances ambientados no período/ Papel e análise de obras ficcionais	12	-	02	14
Políticas Públicas	04	03	05	12
Igreja/ Religiosidade e Ditadura	03	04	02	09
Crônicas/ Contos/ Relatos/ Poesia	03	02	02	07
Esporte e Ditadura	04	01	01	06
Documentos e/ou Análise de Documentos	01	01	01	03
Outros	-	-	-	-
TOTALIZAÇÕES	**3327**	**2214**	**2242**	**783**

Tabela 1: Distribuição das subtemáticas sobre ditadura militar publicadas nos periódicos científicos das IES da Região Sul do Brasil. As informações estão apresentadas de acordo com ordem decrescente a partir da maior quantidade de temáticas trabalhadas no geral da Região Sul.
Fonte: Tabela produzida pelo autor

Como a simples análise a partir de dados brutos não é suficiente para identificar se existe uma tradição de maior pesquisa sobre a temática da ditadura em um ou outro

dos estados da federação analisados, optou-se por construir uma média entre a quantidade de índices de revistas pesquisadas e artigos existentes sobre ditadura. Nesse aspecto não foi possível perceber diferenças substanciais, pois a média ficou entre 11% a 14% (10,8% no RS; 13,63% em SC e 14,12% no PR). Ou seja, entre 11 a 14% dos índices de revistas pesquisadas possuem algum artigo sobre ditadura.

Quanto à concentração das produções nas universidades, percebemos que, no RS, quase 30% dos artigos sobre ditadura (29,35%) foram publicados em universidades públicas. A UFRGS possui 7% das vagas universitárias do estado, e publicou 16,8% dos artigos. Somando as demais universidades públicas (UFPEL, UFSM, UNIPAMPA e FURG), teríamos um total de aproximadamente 24% das vagas universitárias, e o equivalente a 30% dos artigos publicados. O que *a priori* poderia parecer um número razoável, parece-nos muito baixo se avaliarmos que a imensa maioria dos alunos matriculados no ensino superior no estado estão inscritos em universidades privadas, (distintas das comunitárias). Estas, em geral não tem nenhuma produção científica. O que comporta os demais 70% de produção científica (no caso específico sobre ditadura), é proveniente das universidades comunitárias, principalmente a PUC/RS que sozinha comporta quase 24% de toda a publicação sobre ditadura no estado do RS.

NOME DA UNIVERSIDADE - RS	***LOCALIDADE***	***NÚMERO DE ARTIGOS***
PUC	Porto Alegre	78
UFRGS	Porto Alegre	55
UNISINOS	São Leopoldo	36
FAPA	Porto Alegre	24
UPF	Passo Fundo	21
UFSM	Santa Maria	15
FURG	Rio Grande	14
URI	Erexim	12
UFPEL	Pelotas	11
UNIRITTER	Canoas	11
UNISC	Santa Cruz do Sul	11
UCS	Caxias do Sul	07
UNIFRA	Santa Maria	07
UNIJUI	Ijuí	07
FEEVALE	Novo Hamburgo	06
UNILASALLE	Canoas	06
UNIVATES	Lajeado	04
ULBRA	Canoas	01
UNIPAMPA	Bagé	01
UCPEL	Pelotas	00

Tabela 2: Número de artigos sobre ditadura, publicados nos periódicos acadêmicos das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas nas universidades do Rio Grande do Sul, período analisado até 2016. Fonte: Tabela produzida pelo autor

No caso de Santa Catarina, a UFSC é a universidade que mais tem produção específica sobre a temática, somando 57% de toda a produção do estado, mesmo com um universo de alunos representando apenas 15% das vagas em SC, o que demonstra uma grande concentração deste debate na capital do estado e pouca produção da temática entre as demais universidades localizadas no interior, como se pode observar na tabela a seguir.

NOME DA UNIVERSIDADE – SC	***LOCALIDADE***	***NÚMERO DE ARTIGOS***
UFSC	Florianópolis	122
UDESC	Florianópolis	46
UNOCHAPECÓ	Chapecó	14
UNOESC	Joaçaba	10
UNESC	Criciúma	8
FURB	Blumenau	3
UNIVALI	Itajaí	5
UNIPLAC	Lajes	4
UNISUL	Tubarão	1
CESUSC	Florianópolis	1
UNIVERSIDADE DO CONTESTADO	Mafra	0
UNIVILLE	Joinville	0

Tabela 3: Número de artigos sobre ditadura, publicados nos periódicos acadêmicos das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas nas universidades de Santa Catarina, período analisado até 2016. Fonte: Tabela produzida pelo autor

No Paraná, além da UFPR e algumas poucas outras instituições públicas, as universidades estaduais (UEM, UEL, UNIOESTE etc.) possuem uma presença mais forte do que nos demais estados sulinos. Especificamente, a UFPR publicou 25% da produção sobre ditadura. Mas se somadas as publicações da UFPR com UEM, UEL e UNIOESTE, se terá 92% de toda as publicações do estado, sendo muito próximos os dados referentes às 4 primeiras universidades citadas, como se pode observar da tabela abaixo. Os 8% restantes estão distribuídos entre as demais 6 universidades do Paraná.

NOME DA UNIVERSIDADE – PR	***LOCALIDADE***	***NÚMERO DE ARTIGOS***
UEL	Londrina	63
UFPR	Curitiba	61
UEM	Maringá	52
UNIOESTE	Cascavel	52
UEPG	Ponta Grossa	9
PUC/PR	Curitiba	2
UNICENTRO	Guarapuava	2
UNESPAR	Paranavaí	1
UENP	Jacarezinho	0
UNILA	Foz do Iguaçu	0

Tabela 4: Número de artigos sobre ditadura, publicados nos periódicos acadêmicos das áreas de ciências humanas e ciências sociais aplicadas nas universidades do Paraná, período analisado até 2016.
Fonte: Tabela produzida pelo autor

Um último dado que buscou-se organizar, foi quanto aos anos em que estes artigos foram editados. Nesse caso, levou-se em consideração duas questões que parecem importantes para se evitar deduções apressadas. A primeira delas é que, como esta pesquisa está baseada na coleta de dados a partir de artigos publicados em revistas digitais, não se pode ignorar que alguns títulos não possuem todos os seus números indexados, pois nos anos mais distantes ainda não era comum que os periódicos fossem disponibilizados na internet. Como esta *(World Wide Web), é da década de 1990, o que está disponível e que foi originalmente publicado antes disso foi digitalizado a posteriori, sendo que* algumas universidades não tiveram interesse e/ou condições de fazê-lo. É possível que haja artigos em revistas impressas, mas que nesse momento não estão disponibilizadas *online*.

O segundo fator que é preciso levar em consideração é que existe um processo crescente ao longo dos anos de aumento de programas de pós-graduação e criação de novas revistas, principalmente porque a desnecessidade de impressão física barateou muito o custo para as universidades, o que vem impulsionando a criação de novas revistas ano a ano. Portanto, existe uma maior produção científica em geral, e não apenas sobre a temática da ditadura.

No entanto, mesmo sob estas considerações, reputou-se importante apresentar a distribuição das publicações de forma temporal, o que leva a crer, no mínimo, que se possa identificar uma maior divulgação de artigos produzidos a respeito desta temática em análise. Para tanto, elaborou-se dois gráficos, um organizando a produção em intervalos de cinco em cinco anos, outro em décadas, como se pode observar do gráfico

a seguir. O último gráfico (por décadas) mostra melhor o aumento considerável das publicações nos últimos anos, como se afirmou no início deste artigo.

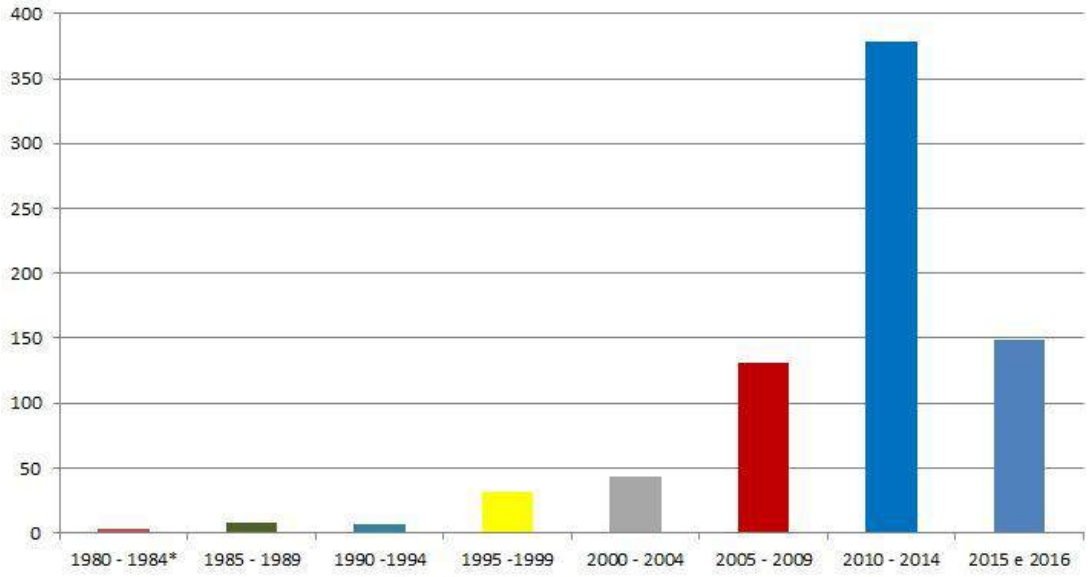


Gráfico 2: Distribuição da produção de artigos sobre ditadura nas IEs da Região Sul do Brasil, organizadas em período de cinco em cinco anos.
Fonte: Tabela produzida pelo autor.

O gráfico acima mostra uma produção muito tímida até o inicio dos anos 2000, bem como um crescimento a partir deste corte temporal. No quinquênio 2010-2014 existe um "pico" de produção, que possivelmente seja decorrente das efemérides dos 50 anos do golpe civil-militar (2014). Se levado em conta que o último dado (coluna da direita) refere-se apenas aos anos de 2015 e 2016, a projeção é que ao final deste quinquênio (2020) possa haver um número aproximado do período anterior (2010-2014).

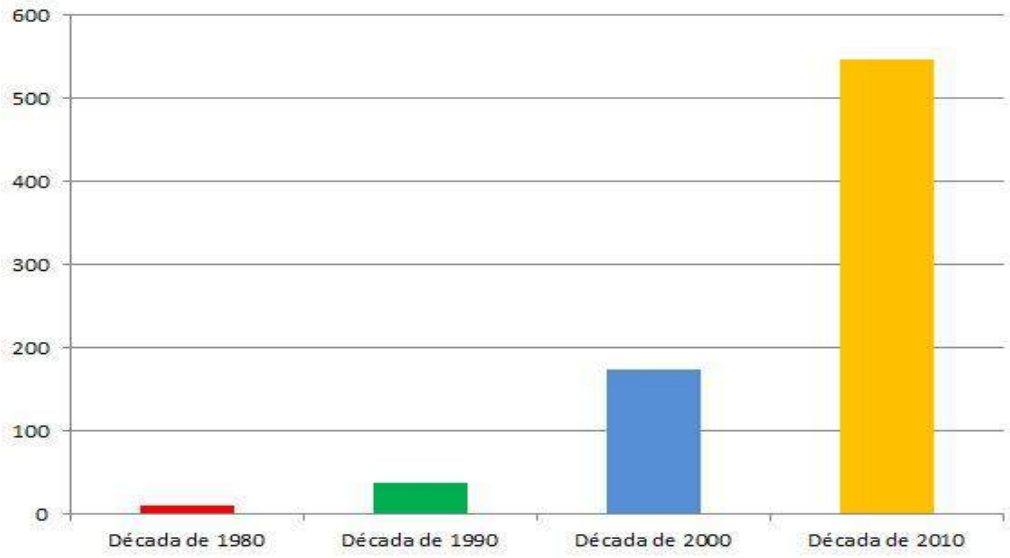


Gráfico 3: Distribuição da produção de artigos sobre ditadura nas IEs da Região Sul do Brasil, organizadas em período de dez em dez anos.
Fonte: Tabela produzida pelo autor

3. Conclusão

A partir dos dados coletados e dos cruzamentos realizados, é possível concluir que: a) em todos os estados, a temática mais recorrente é aquela que abarca os temas de Mídia/Censura/Arte/Cultura; b) as universidades comunitárias são responsáveis pela maioria das publicações acerca do tema da ditadura, seguidas das públicas; c) o ano de maior produção acerca do tema foi 2014.

Não causa qualquer estranheza o fato de que a temática mais produzida acerca do tema da ditadura seja sobre Mídia/Censura/Arte/Cultura, já que, como se sabe, a cultura, de forma geral, foi um dos grandes alvos dos militares. A arte, que não a cristã, familiar e seguidora da moral, era censurada. A mídia que criticava o governo, também era alvo da censura.

Já em relação ao ano de produção, o que se observa é uma produção em ascensão ao longo dos anos e um *boom* no ano de 2014, ano em que o golpe de estado completou 50 anos e que foi encerrada a Comissão Nacional da Verdade – momento em que diversos relatos, fotos e documentos foram revelados à população. O que se observa logo após é um declínio na produção de artigos sobre o tema.

Ainda, vale ressaltar que o trabalho produzido a partir da pesquisa realizada não se limita a um simples mapeamento, uma vez que busca construir uma sistematização dos dados. Exemplo disso são os cruzamentos que foram realizados a partir dos dados coletados, como a produção por ano, temática, estado, dentre vários outros possíveis,

como a classificação por gênero do autor, tipo de universidade, área do conhecimento, etc.

O período da ditadura militar foi e ainda é visto, por uma parcela da sociedade, como um período positivo, livre de violência e de corrupção. Diferentemente de outros países que vivenciaram um período repressivo, o fim da ditadura militar brasileira se deu na forma de um grande acordo e os responsáveis pelas maiores atrocidades e crimes contra a humanidade jamais foram minimamente punidos.

Esse esquecimento coletivo mostra seus reflexos ainda hoje. Desde 2015, se tornou corriqueiro nos noticiários e nas redes sociais o clamor de alguns pela volta do período militar e pelo intervencionismo e violência, típicos do regime. Os pedidos de volta do AI-5, fechamento do Supremo Tribunal Federal, a cassação política e até mesmo a morte dos opositores, em pleno regime democrático e apoiados pelo Presidente da República, demonstram de forma clara o sucesso dos militares em esconder o passado.

É por essa razão que projetos como este são necessários, a fim de tirar do armário, de trazer à tona, de pôr na mesa à discussão o período da ditadura militar. Pois a discussão sobre o tema, em momentos em que se pede a volta de um regime antidemocrático e outras tantas atrocidades, talvez seja uma das únicas formas de conscientizar aqueles que ainda defendem o golpe de 64. Em tempo, esse projeto diferencia-se pela construção de uma plataforma que abriga todos os dados coletados – parte exposta nesse trabalho - que servirá de ferramenta e de fonte de dados para pesquisadores sobre o tema.

Referências

CRUZ, Ademar Trindade et al. **Teses e dissertações sobre a última ditadura militar no Brasil**. Disponível em: www.pucsp.br/cehal/dowloads/textos/textos2.pdf. Acesso em 15/09/2021.

FICO, Carlos. **Além do Golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

JACOMELI, Mara Regina Martins. Um início de historiografia da produção científica no período pós-ditadura militar: levantamento dos trabalhos apresentados nos eventos do HISTEDBR (p. 1-9) In: Lombardi J. Claudinei; Saviani, Demerval e Nascimento, Maria Isabel Moura (orgs.). Navegando na História da Educação Brasileira. **Revista HISTEDBR On Line**. Campinas/SP, 2006. Disponível em: www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_pdf/mara_regina_martins_jacomeli_artigos_pdf. Acesso em 01/10/2021.

KONRAD, Diorge. **O Golpe de 1964 em filmes, livros e artigos**. Blog Marxismo 21. Disponível em: www.marxismo21.org/o-golpe-de-1964. Acesso em 14/09/2021.

NASSIF, Luis. **Como a ditadura foi sendo tratada nos livros de história** [publicado em 15/10/2015]. Disponível em: www.jornalggn.com.br/noticia/como-a-ditadura-foi-sendo-tratada-nos-livros-de-historia Acesso em 26/09/2021.

FRAGILIDADES DO ACESSO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REFLEXÕES A PARTIR DOS REGISTROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO CATARINENSE

Antonia Demetrio[1]
Carla R. Bressan[2]
Keli R. Dal Pra[3]

1. Introdução

Apesar dos reconhecimentos registrados na Constituição Federal de 1988 e das ações deles decorrentes, o Brasil continua um país de elevado índice de desigualdade social, que pode ser confirmada por meio dos dados estatísticos de pesquisas e estudos divulgados, incluindo as informações contidas nos indicadores sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2010). Desigualdade social que tem suas particularidades fundadas no modelo de desenvolvimento social, na má distribuição de renda e ausência de um padrão de proteção social que beneficie de forma universal a população. Para Gorender (2016), as raízes sociais brasileiras oriundas da colonização e escravização colocaram o país num quadro social deplorável e autoritário que impôs a marginalização e a exclusão da maior parcela dos brasileiros, os quais nunca foram respeitados nem reconhecidos como cidadãos. O aprofundamento da desigualdade e da pobreza vinculadas ao controle exercido pelas esferas dominantes não é mero acidente, cumpre funções específicas as quais atingem a organização coletiva. As forças engendradas nas relações sociais, econômicas e políticas definiram um Estado com caráter burocrático, autoritário e clientelista dominado pelas práticas políticas das camadas dirigentes e absorvidas pelos grupos sociais dominados. Para Werneck (1999, p.150) este fenômeno encontra explicações decorrentes das especificidades da formação cultural, econômica, política e social da sociedade brasileira. As "décadas de autoritarismo desorganizaram a vida social, desestimularam a participação social, valorizando o individualismo selvagem, refratário à cidadania e a ideia de bem-comum".

[1] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). nikademe@hotmail.com

[2] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). bressan.carla@ufsc.br

[3] Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). keli.regina@ufsc.br

Este contexto evidencia o descompasso entre direitos legalmente assegurados nas décadas de 1980 e 1990 e os limites da concretização do direito. Essa lógica pode ser reconhecida a partir das reflexões indicadas por diferentes autores, dentre estes, Behring e Boschetti (2011), que indicam que os anos 1970 e 1980 foram marcados por forte crise econômica que serviu de base para o movimento de reatualização do liberalismo, que se aprofundou significativamente a partir dos anos 1990 em todo o mundo. Muito embora a década de 1980 represente um divisor de águas na história brasileira, com importantes conquistas formais, a década subsequente avançou, segundo Behring e Boschetti (2011, p.10), "dando novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado". Decorrentes desse processo, as políticas sociais têm sido submetidas a amplas reformas, mediante medidas e propostas que implicam na redução e perda de direitos já reconhecidos.

A exemplo desse processo, de um lado temos crianças e adolescentes que, embora tenham seus direitos reconhecidos e reafirmados, atualmente continuam a ter seus direitos não concretizados, constituindo o reflexo das expropriações, das assimetrias e das contradições das relações sociais e econômicas vigentes, comandadas pelas regras de acumulação, expressas na retração do orçamento destinado à área social. Perspectiva esta que desconsidera os preceitos da Proteção Integral, então previstos nas mais diferentes regulamentações vigentes, em que se reafirma que a criança e o adolescente constituem-se "sujeitos de direitos" e são incapazes de se defender, especialmente por se encontrarem em fase peculiar de desenvolvimento, sendo de absoluta responsabilidade do público adulto.

Neste sentido, embora os direitos sociais da família, da infância e da população em geral tenham sido assegurados formalmente, não encontraram as condições objetivas de concretização por meio de políticas públicas. E, em razão disto, neste contexto que afirma direitos legalmente reconhecidos na Constituição, frente à ausência de respostas efetivas do poder público no atendimento das demandas da população, originou os processos de reivindicação de tais direitos por meio da Justiça. Esse fenômeno tem sido reconhecido como processo de judicialização das políticas sociais.

Considerando que o Ministério Público consiste em uma das portas de entrada das demandas no sistema de justiça, é urgente analisar em que medida tem ocorrido o seu acionamento para efetivação de direitos sociais, seja no plano individual ou coletivo.

Esses elementos sugeriram alguns questionamentos norteadores do processo de pesquisa, tais como: Quais são as condições objetivas da política de educação ofertada pelo estado catarinense? O que tem interferido no acesso e permanência ao sistema de ensino? Quais fragilidades na política educacional estão aparecendo nas denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina?

Os dados abordados neste artigo integram a pesquisa sistematizada na dissertação intitulada "*Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina*" (DEMETRIO, 2021) onde volta-se à reflexão do contexto da política de educação e as omissões do Estado na proteção integral da criança e dos adolescentes no que se refere ao acesso e permanência na escola.

O estudo trabalhou no sentido de ampliar o conhecimento e aprofundar a análise sobre a política educacional, numa interface entre as subjetividades e as objetividades dadas pela materialidade histórica determinada pela formação social brasileira, que impulsiona os cidadãos a obter seus direitos por meio de processos judiciais frente ao baixo poder aquisitivo das famílias da classe operária e as fragilidades do Estado. Para tanto foram tomadas como categorias de análise: Estado, Política Social, Educação e Proteção Integral, as quais estão imbricadas em uma relação constante, pois o acesso e permanência na escola como direito resulta de política social, extremamente importante para a garantia de seu desenvolvimento integral. O Estado, por sua vez, em uma sociedade democrática, tem a responsabilidade de ofertar políticas públicas necessárias para o desenvolvimento do país e suprimento de necessidades sociais.

A pesquisa teve caráter qualitativo, voltada a compreender os fenômenos a partir da totalidade das relações sociais, pautada na perspectiva crítica do materialismo histórico dialético. Para tanto teve como objetivo geral "analisar as violações no campo dos direitos sociais básicos de educação relativos à criança e ao adolescente, a partir dos extratos de publicações do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) no período de 2014 a 2019" tendo em vista o início da pandemia do novo coronavírus (COVID-19)[4], optou-se por uma pesquisa documental com fonte primária e disponível *online,* mais especificamente no Diário Oficial Eletrônico do MPSC[5]. No diário Oficial foram coletados os registros

4A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) que se iniciou no continente asiático se espalhou rapidamente, chegando a todos os continentes do planeta, causando uma crise pandêmica. Até o presente momento, a doença levou a óbito 4,46 milhões pessoas no mundo. No Brasil, sob um governo negacionista, as estatísticas ultrapassam a marca de 600 mil óbitos.

5A página do Diário Oficial Eletrônico do MPSC - *Link* de acesso: https://www.mpsc.mp.br/diario-oficial/anteriores

dos itens tipificados como “Extrato de Conclusão de Inquérito Civil” (código 009) e também os “Extrato de Conclusão de Notícia de Fato” (código 037) por se compreender serem os recortes que melhor contemplam os objetivos da pesquisa, considerando o volume de informações registradas no intervalo delimitado.

No que se refere aos dados coletados após procedimentos de tratamento e filtragem (eliminação de repetições) o banco de dados finalizou com 3.500 registros. Utilizando-se dos princípios da análise de conteúdo, dado o volume de informações, o processo de codificação e categorização foi desenvolvido tendo como suporte o *software* de análise qualitativa *WebQDA.*

A partir dos procedimentos metodológicos descritos, foi possível chegar a quatro eixos aglutinadores de análise, sendo que para o presente texto, foram selecionados os dados organizados no eixo 01, ou seja, aqueles vinculados ao “acesso” ao sistema de ensino catarinense no período delimitado. Registra-se que as reflexões contidas nos diferentes eixos constituem a integra da dissertação apresentada. Para tanto, o item que segue está organizado em duas partes. A primeira registrando conceitos centrais de suporte da pesquisa (relacionados com o referido eixo) e na sequência o conjunto de dados selecionados e que refletem o estado de “desproteção” presente nas informações coletadas.

2. Proteção X Desproteção: o que os dados revelam

As gradativas transformações sociais permitiram o reconhecimento da criança como sujeito de direitos e a construção de medidas legais, que incorporam a atuação dos poderes públicos, da família e da sociedade no que se refere à proteção da infância e da adolescência configurando uma trajetória em que, muito embora representem significativas conquistas, ainda apresentam limites, “se não é possível asseverar que em nada se avançou em termos protetivos da população infanto-adolescente, também é possível dizer que ainda está muito longe de realizá-lo minimante” (SANTOS, 2017, p. 55).

No caso brasileiro, o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos é uma conquista ainda recente, o que permite perceber, ao longo do processo histórico das políticas sociais brasileiras voltadas para a infância e adolescência, a clara distinção outrora existente entre as políticas voltadas para os filhos da classe dominante e detentora de poder econômico e as políticas para os filhos da classe operária

(FALEIROS, 2005). Faleiros (2005) e Kuhlmann (2001), dentre outros autores, indicam que esta concepção e abordagem classista de invisibilidade da infância e adolescência das classes populares da sociedade brasileira é histórica e os registros da infância pobre foram silenciados com ressalva dos que foram realizados em volta da imagem do pobre como ameaça social.

Os direitos sociais de saúde educação são direitos fundamentais, intrinsecamente relacionados à igualdade e garantidores das condições materiais necessárias à satisfação das necessidades básicas de sobrevivência digna para os indivíduos. O objetivo dos direitos sociais é proporcionar as condições básicas para o desenvolvimento humano e uso das liberdades fundamentais, conforme discussão do item que se segue, a respeito do direito à educação.

Muito embora o Estado tenha historicamente agido como um bloco homogêneo e hegemônico, que atua de maneira uniforme em benefício próprio, acumulando poder como ator único, o seu papel é heterogêneo e, como representante do povo, por meio dos agentes políticos eleitos pelas pessoas que habitam os territórios, deveria representar os interesses da população.

O Estado é um agente da segurança humana, devendo atuar em benefício da vida em sociedade, promovendo o desenvolvimento e o bem-estar de toda a população, num ambiente de liberdade, justiça e solidariedade, livre de preconceito e discriminação. Dentre as necessidades humanas estão a saúde, alimentação, mobilidade, habitação e educação, incluindo o acesso, permanência e a qualidade desta como garantia mínima para o bem-estar populacional. Diante da função que cabe ao Estado, registra-se as omissões deste agente e as desproteções sofridas pelas crianças e adolescentes expressas nas denúncias que chegam ao MPSC, especialmente referentes ao acesso ao sistema de ensino catarinense.

2.1 Acesso ao sistema de ensino catarinense

Para a discussão do acesso ao sistema de ensino, foram considerados dados de questões estruturais internas da escola vinculadas à disponibilização de vagas escolares e ainda as questões externas à escola, mas que estão ligadas ao "como chegar" até a mesma, ambas necessárias para a garantia do acesso ao sistema de ensino.

No Brasil, o acesso à educação passou a ser considerado como questão de cunho nacional a partir da década de 1930, mais especificamente, com o manifesto dos pioneiros

da educação nova (1932), quando passaram a reivindicar uma educação com característica democrática, liberal, laica, de massas, alicerçada em pressupostos científicos, filosóficos e materiais politicamente planejados; a proposta previa que ela passasse a ser de base pedagógica, formulada a partir de uma política educacional única, orientada por um Plano Nacional de Educação, estabelecido como projeto de Estado (VALE, 2002, apud IPEA, 2020). Entretanto, somente após a Constituição Federativa do Brasil de 1988, de fato se teve o então indicado Plano, pois "com ela, não apenas tornou-se imperativo o seu estabelecimento, como também o fato de que a legislação educacional deveria refletir ideais democráticos, voltados ao combate das iniquidades sociais e econômicas acumuladas" (IPEA 2020, p. 8).

Os princípios adotados pela Carta Magna incluem o princípio da organização da educação em sistemas de ensino; a obrigatoriedade da oferta do Ensino Fundamental e Ensino Médio para todos, inclusive aqueles que não tiveram o acesso na idade correta, estabelecendo-a como um direito público, subjetivo e voltado à formação básica. É responsabilidade do município, como ente federativo, prover a educação infantil e ensino fundamental, sendo este último obrigatório.

Pautado nos princípios constitucionais, o primeiro Plano Nacional de Educação, referente ao período de 2001 a 2010, passou a nortear a oferta da educação iniciada ainda no nível da creche à educação superior, contemplando questões fundamentais como os elementos constitutivos para o acesso e a permanência no sistema de ensino, entre outras (IPEA, 2020).

Se o objetivo do Plano Nacional de Educação (PNE) é promover educação de qualidade para toda a população, com um olhar atento para as denúncias que chegam ao MPSC no período pesquisado (2014 a 2019) é possível perceber que ainda não se atingiu o objetivo do PNE na sua totalidade.

Tomando como referência o acesso à escola, se observarmos o que diz respeito ao Código *Vaga Escolar*, foram identificadas 480 incidências distribuídas entre os diversos subcódigos registrados. Partindo da classificação mais geral, que é o acesso aos diferentes níveis do ensino básico (atribuídos como responsabilidade dos municípios e do estado) temos: educação infantil com 100 denúncias, (20,8%), ensino fundamental com 27 denúncias, 95,6%) e ensino médio com 14 denúncias, (2,9%).

Os dados apontam significativa diferença nas denúncias por vaga entre um nível de ensino e outro. Os dados já reafirmam uma situação histórica e clássica da política educacional, ou seja, uma oferta maior para os níveis de ensino fundamental e médio,

fases do ensino que o poder público tem obrigatoriedade de ofertar, como também a família e a criança ou adolescente de frequentar. Em contrapartida, para a educação infantil, é obrigatório ao poder público ofertá-la(município), porém é facultativo à família procurar pelo serviço.

Obviamente que basta olhar para a história da educação brasileira para entender o quão recente é o sistema de ensino vigente, considerando que, até 1971, o ensino obrigatório e gratuito era de apenas quatro anos[6], o então chamado curso primário, que hoje corresponde aos anos iniciais do fundamental. Contudo, por outro lado, é notável que, apesar de a legislação vigente contemplar a educação como um direito de todos e dever do Estado, ainda persiste a ausência de vagas suficientes. Frente a este cenário de falta de vagas, pode-se perceber que pais e mães ainda têm a escola como referência e têm buscado pelo seu acesso via Ministério Público, caracterizado como ação extrajudicial da educação. Segundo os promotores de justiça do Estado do Paraná:

> O acesso não pode ser impedido a qualquer criança ou adolescente. Todos possuem o direito à matrícula em escola pública ou particular. Existindo a recusa em razão de preconceito de raça, caracteriza-se, neste caso, uma infração penal. O artigo 6º. da Lei nº. 7716/89 tipifica como crime recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau, cominando ao comportamento uma pena de privação de liberdade de três a cinco anos (GRILO; KUHLMANN, s/a, p.04).

A necessidade e importância de vagas nos diferentes níveis da Educação Básica ocorre especialmente em razão do papel que a escola e a educação representam no desenvolvimento das crianças. Por meio do convívio e interação com outras crianças ocorre o desenvolvimento de diferentes habilidades da criança, desde a resolução de conflitos, à convivência com o diferente. O estabelecimento de novos vínculos entre a criança, os colegas e os professores são essenciais para o pleno desenvolvimento da criança; e isso é garantido quando a legislação assegura que a educação é um direito de todas as pessoas.

As denúncias pleiteando vagas no Ensino Fundamental e Médio apareceram com menor incidência nos registros, porém, por ser obrigatória a sua oferta pelo poder público – conforme legislação vigente, em tese, não deveria a família necessitar recorrer ao MPSC para reclamar a sua vaga. Somado a isso, deve-se considerar a importância da oferta

[6]Após 1971, o tempo de formação no ensino básico passou a ser de oito anos e, em 2006, de nove, com a decisão de se iniciar o ensino fundamental aos 6 anos de idade. A Emenda Constitucional n. 59, de 2009, aumentou ainda mais a escolarização obrigatória. Estendeu seus limites tanto no ponto de partida, incluindo as crianças de 4 a 5 anos em pré-escola, quanto em anos mais avançados, referentes aos jovens de 15 a 17 anos de idade, na tentativa de universalizar o ensino médio (IPEA, 2020).

desses níveis de ensino, uma vez que são as bases que impulsionam o desenvolvimento que as relações sociais, especialmente do mundo do trabalho, vão exigir destas pessoas na vida adulta.

O não acesso aos níveis de ensino que compõem a Educação Básica ocasionado por falta de vagas é emblemático e denuncia que, mesmo após transcorridas décadas das legislações garantidoras do direito à educação, ainda é necessário denunciar a falta de acesso à escola, quando este é um direito (de crianças, adolescentes e famílias) e um dos deveres dos gestores públicos, denotando as raízes opressoras, escravocratas, que persistem no Brasil. Muito embora o sistema colonial tenha suas bases na acumulação primitiva, o sentido da colonização foi produzir capital (NOVAIS, 1989), no qual o tráfico negreiro foi uma instituição capitalista (BAGÚ, 1992), construindo no Brasil relações extremamente desiguais, de maneira que a própria escola foi vista como um lugar destinado somente para os filhos dos senhores dos engenhos, não sendo considerada prioridade e muito menos direito universal e obrigatório. Por mais que a democratização do conhecimento socialmente produzido tenha sido bandeira de diferentes movimentos sociais no Brasil, de modo especial, em defesa do direito da classe trabalhadora ter acesso à escola, percebe-se ainda uma clara divisão entre a formação destinada para a classe trabalhadora e outra destinada para os que supostamente ocuparão os melhores cargos e que tomarão as decisões, sendo os dirigentes do país (ENGUITA, 1989).

Conforme nos indica Custódio e Moreira (2015, p.237):

> A reprodução da força de trabalho se faz mediante a necessidade de o indivíduo trabalhar para obter um salário que possibilite a sobrevivência de sua família. A reprodução da força de trabalho é bem mais complexa do que parece, iniciando-se no sistema escolar, com a formação básica para uma estrutura capitalista, que faz com que o indivíduo em formação aprenda que deve estudar para, posteriormente, trabalhar e ser disciplinado, possibilitando a sua sobrevivência e a da sua família, conforme a lógica capitalista de submissão.

Os dados também revelam outra faceta da questão indicada anteriormente, que é especificamente a necessidade do trabalho para os diferentes membros da família da classe trabalhadora. E, de modo especial, o trabalho da mulher. Aqui delineia-se outra questão: mulheres trabalhadoras (que exercem atividade remunerada) e que necessitam prover o "cuidado" de seus filhos, intensificando a procura pela Educação Infantil. Segundo o Departamento de Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2019, 44,1% das mulheres catarinenses estavam inseridas no mercado de trabalho e, em 2020, 40,2% delas continuavam no mercado de trabalho, o que sugere que a demanda por vagas no Educação Infantil tende a aumentar, considerando que as

mulheres ainda são as principais responsáveis pelo cuidado e educação dos filhos, muito influenciada ainda pelos valores da denominada "família moderna". Segundo Moser e Bertelli (2018), essa "família moderna" ainda é caracterizada pela composição pai, mãe e filhos e pela hierarquia entre os sexos, que atribui ao homem (pai) o papel de chefe e provedor da família e à mulher (mãe), a responsabilidade pela educação e primeira socialização das crianças e fazeres domésticos. Muito embora os dados do IBGE (2000) mais recentes apontem mudanças na estrutura dos arranjos familiares marcadas pelo aumento das famílias chefiadas por mulheres, sugerindo uma das possíveis justificativas influenciadoras no alto índice de participação das mulheres no mercado de trabalho, em busca pelo sustento da família. Nesse sentido, a Educação Infantil passa cada vez mais a se constituir em uma "necessidade familiar", onde essa instância educativa se constitui em uma estratégia de terceirizar o cuidado dos filhos e, desse modo, as mães se manterem inseridas no mercado de trabalho –mais único meio de manutenção do mínimo para a sobrevivência de suas famílias, do que para proporcionar oportunidades educativas voltadas ao desenvolvimento e aprendizagem nessa faixa etária. Estes fatores tornam ainda mais urgente a necessidade de ampliação do acesso às escolas desde a Educação Infantil, como meio de garantir o direito à proteção e desenvolvimento das crianças.

E as políticas públicas, por sua vez, resultantes da construção social e política de cada nação, refletem essas concepções, que, entre jogo e tensões dos organismos nacionais e internacionais atropelam a agenda das necessidades sociais, impedindo a real democratização da educação, não considerando a educação como direito essencial para o desenvolvimento do seu povo.

Nesse sentido, é fundamental perceber que a produção e reprodução da força de trabalho se utiliza das instituições como garantia de continuidade das relações sociais de trabalho estabelecidas, com a reprodução da qualificação dos novos operários e, mais ainda, para a reprodução ideológica das práticas e sujeição aos interesses a elas inerentes. Desta forma, a educação pode estar a serviço dos interesses da classe dominante, reproduzindo um conhecimento alienado, não crítico, que prima pela reprodução dos interesses da ideologia capitalista. Por isso, é importante garantir o acesso à escola, como também a permanência, sendo de suma importância qualificar e aperfeiçoar constantemente o sistema educacional, para que crianças tenham acesso a uma formação que contribua em sua formação integral.

Ainda na perspectiva do acesso e também da permanência na escola, vinculado ao Código *Vaga Escolar*, outra situação significativa que os registros apresentaram volta-se

à escassez da oferta de escolas (não somente de vagas), caracterizada pela má distribuição no território catarinense. Pode-se ter uma ideia da sua importância, quando temos, dentre o total geral das incidências do referido código geral (de 480), 161 registros que indicam situações que sugerem dificuldades de acesso ou de permanecer nela motivadas por essas questões.

As situações referenciadas demonstram a importância das lutas voltadas à garantia do que foi conquistado ao longo da história. Demonstram que o processo de escolarização pode potencializar questões voltadas à equidade e as possibilidades de ascensão ao que é considerado um bem comum. Por outro lado, pode potencializar desigualdades, quando o direito ao desenvolvimento da criança e do adolescente fica ameaçado, como, por exemplo, nas situações indicadas na tabela supracitada, onde as duas principais incidências estão registradas, primeiramente, na manifestação contrária ao fechamento da escola (74 incidências), e seguida das situações que denunciam o excesso de estudantes em sala de aula (58 incidências), e da crítica às escolas multisseriadas (17). Todas as situações incidem diretamente na qualidade da formação, no processo de aprendizagem e na falta de condições de igualdade de oportunidades. Apesar de as salas multisseriadas e bisseriadas serem um modelo arcaico, observou-se que esta prática vem ocorrendo e legitimada sob os argumentos relacionados ao tamanho do município e ao número de estudantes insuficiente para formar turmas separadas.

Na medida em que existe ausência de oportunidades no sistema de ensino, não haverá como competir e progredir nas carreiras escolares com igualdade e, posteriormente, no mercado de trabalho, que é extremamente competitivo e demarcado pelo mérito pessoal.

Relacionado à desigualdade de oportunidade educacional e à possibilidade de completar os ciclos de ensino, observam-se situações que estão pleiteando vaga no Ensino para Jovens e Adultos (EJA), (12 incidências). Segundo a literatura dessa área, muito provavelmente são adolescentes ou jovens que não conseguiram seguir em seu percurso escolar e ainda apresentam distorção entre idade/série, tornando ainda mais complexa a possibilidade destas pessoas de terem condições de igualdade para competir por uma boa colocação no mercado de trabalho, repetindo e agravando os ciclos de pobreza.

Segundo relatório do IPEA (2010), as maiores taxas de analfabetismo encontram-se entre os idosos, pessoas com mais de 60 anos, contudo, entre os adultos entre 40 e 49 anos, apresentou-se redução de 22,2% entre anos 2001 e 2008, indicando que seus decréscimos têm sido tênues, mantendo a taxa de analfabetismo entre adultos elevada,

enquanto que a redução do analfabetismo na faixa etária de 15 a 29 anos foi de42,4% para o mesmo período, e as populações das zonas rurais são proporcionalmente as mais atingidas.

Obviamente que o problema do analfabetismo é multifatorial, contudo, a infraestrutura e os recursos disponibilizados no espaço escolar, são intervenientes ao desenvolvimento escolar, de forma que escolas precarizadas podem produzir um novo tipo de analfabetos constituídos pelas pessoas que frequentam a escola em idade escolar e, mesmo assim, não sabem ler, nem escrever. Trata-se de uma produção social mediada pela própria escola, em que, por falta de interesse político, as atenções e prioridades das agendas são canalizadas para outras questões em detrimento dos interesses da área da infância e da adolescência.

3. Considerações finais

Em decorrência da busca pela garantia dos direitos humanos das crianças e adolescentes, visando especialmente protegê-las integralmente na situação peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento físico, mental, biológico, intelectual e cultural, destaca-se a teoria da proteção integral, como forma de proteção jurídica para a garantia de seu desenvolvimento integral. Essa perspectiva, fundante das normativas vigentes, pressupõe a criação de políticas públicas voltadas à concretização dessa "condição peculiar" e para o enfrentamento das situações que fragilizam as referidas situações, que em sua maioria são consequências da globalização, da exclusão social, da exploração do trabalho de muitas crianças e adolescentes. O processo de educação Brasileiro reflete a dinâmica geral de poder e desigualdade instituídos e marcados pelo colonialismo e pela dependência no continente, reflete, ao mesmo tempo em que potencializa as desigualdades sociais. A crise sanitária vivenciada desde março de 2020 acirrou ainda mais as questões outrora já complexas.

De acordo com os dados desta pesquisa, muitas crianças ainda continuam tendo seus direitos violados. Dentre as principais violações que apareceram nos registros aqui tratados, e tomando como referência os objetivos do presente estudo, podemos dizer que, merecedores de destaque no que se refere ao direito à educação, temos a falta de vagas, especialmente no ensino infantil; o fechamento de escola e solicitação de realocação de estudantes para outra instituição por falta de estrutura; o excesso de estudantes por sala de aula; e, ainda, a existência de sala bisseriada ou multisseriada. Estas questões esclarecem que o conceito que o Estado tem sobre direitos é da reserva do mínimo possível.

Nesse sentido, com aprofundamento destas questões, o retorno às aulas presenciais levará às escolas a enfrentar desafios ainda maiores. Se as questões de acesso escolar, a evasão escolar, a dificuldade de aprendizagem e a desigualdade social induziam crianças e adolescentes a trabalhar para ajudar na renda familiar, muito mais complexo será agora e demandará muito mais fôlego e estratégias para capturar estes estudantes e garantir que concluam a formação, desenvolvendo as potencialidades dos estudantes, assegurando-lhes uma formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecendo-lhes meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, conforme estabelece o art. 22 da Constituição, sobre os fins da educação básica.

Diante da perspectiva da emancipação humana, a classe trabalhadora precisa fazer escolhas e não pode pautar-se em propostas regressivas e, sim, no enfrentamento e na luta de classes. Contudo, enquanto não temos as condições concretas para as mudanças radicais que tanto almeja-se e necessita-se, lutamos com as armas que temos por melhores políticas públicas, por uma educação melhor para a população e pela proteção da criança, do adolescente e de todos os menos favorecidos.

Referências

BAGÚ, Sergio. Economía de la sociedad colonial. México, 1992, Collecíon Socialismo e Libertad. Disponível em: http://elsudamericano.wordpress.com. Acesso em 01 de jun. de 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez, 9ª ed. 2011.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28/12/2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução 113 de 19 de abril de 2006. Disponível em: https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view. Acesso em 28 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e doAdolescenteedáoutras providências. Brasília,DF:Presidência daRepública,1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 de set.2019.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF:Presidência da República, 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de abril de 2019.

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael Bueno da Rosa. A garantia do direito à educação de crianças e adolescentes no contexto das políticas públicas brasileiras. Revista Brasileira de Política Públicas, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 223-245.

DEMETRIO, Antonia. Crianças, Adolescentes e o Direito à Educação: uma reflexão a partir das denúncias ao Ministério Público de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Centro Sócio econômico, Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2021.

DIEESE. Brasil a Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho. Acesso 14 de jun. de 2021, disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosMulheresBrasilRegioes2021.html

DIEESE. Educação: a pandemia da Covid-19 e o debate da volta às aulas presenciais. Nota Técnica nº 244. São Paulo, Jul. 2020 p, 1-16. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec244covidEducacao.pdf. Acesso em 01 de agosto de 2021.

ENGUITA, Mariano Fernández. **A Face Oculta da Escola:** Educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FALEIROS, Vicente. de Paula. Políticas para a Infância e Adolescência e Desenvolvimento. IPEA. Politicas Sociais, acompanhamento e análise. Brasília, ago. 2005.

GORENDER, Jacob. O Escravismo Colonial. São Paulo: Expressão Popular, 2016

GRILO, V. T. de M.; KUHLMANN, S. R. D. O Direito de Permanência na Escola. Disponível em :<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-827.html>. Acesso em: 21 de jun. 2021.

IPEA. História das Políticas Regionais no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2020.

IPEA. Perspectivas da Política Social no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

KUHLMANN, M. Jr. Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 2001

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Décio. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou Complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1993, p.239-262.

MOSER, L. BERTELLI, E. Que família é Esta? Mosaico de Diferentes Contradições, Discriminações. Rio de Janeiro, rev. EM Pauta, Nov. 2018.

NOVAIS, Fernando A. Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777 – 1808). São Paulo: Hucitec, 1989.

SANTOS, Danielle Espezim dos. Proteção Integral e Proteção Social de Crianças e Adolescentes: Brasil, políticas públicas e as cortes superiores.Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina

(PPGD/UFSC), 2017. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/183414/350032.pdf?sequence=1Acesso em: 05 de fevereiro de 2020.

WERNECK VIANNA, Luiz. A judicialização da política no Brasil, In WERNECK VIANNA, Luiz *et al*, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999, p. 47–70.

A JUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PERANTE O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO

Marina Damas Machado Nascimento[1]
Marcírio Barcellos Gessinger[2]
Mayara Rodrigues de Almeida[3]

1. Introdução

O presente estudo analisa o processo de judicialização do auxílio emergencial perante o Tribunal Regional Federal da Quarta Região (TRF4). A atual situação pandêmica aprofundou as desigualdades demarcadoras da sociedade brasileira e fez com que o Governo Federal criasse o Auxílio Emergencial como forma de manter empregos e rendas. Entretanto, diante de dificuldades para a concessão do benefício, a Justiça acabou provocada para garantir a subsistência de milhões de brasileiros.

A relevância da pesquisa, portanto, se justifica diante do complexo cenário de aumento da pobreza durante a crise sanitária, alargamento do desemprego e situação de informalidade(s), e estagnação da economia. A judicialização de requerimentos direcionados ao auxílio emergencial instrumentalizou o acesso à garantia de subsistência.

Busca-se compreender as condições que levam os indivíduos a acionarem o Judiciário a fim de terem o benefício do auxílio emergencial lhes deferido. Desta forma, no intuito de responder tal questão, estão entre os objetivos do trabalho: breve análise acerca da pauperização no contexto sociopolítico brasileiro, a criação do auxílio emergencial durante a pandemia da Covid-19, a contribuição do Direito e do Marxismo enquanto instrumentos intelectuais e possíveis de efetivação da justiça social e, por fim,

[1] Mestranda em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPSSS/UFRGS). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEST/UFRGS). Advogada. E-mail: <marinadmnasci@gmail.com>.
[2] Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGD/UFRGS). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Advogado. E-mail: <marciriogessinger@yahoo.com.br>.
[3] Mestranda em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPSSS/UFRGS). Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEST/UFRGS). Advogada. E-mail: <mayara.almeida@ufrgs.br>.

a análise jurisprudencial do TRF4, composto pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, para os casos concretos relativos ao auxílio emergencial.

O desenvolvimento do estudo está dividido em quatro tópicos, iniciando pela análise do contexto em que a crise política, econômica e social da sociedade brasileira - especialmente nos últimos cinco anos - serviu como potencializador da pobreza e da desproteção de direitos durante a pandemia.

Após a explanação introdutória será estudada a referência trazida pelo Marxismo enquanto corrente intelectual que materializa o pensamento contra-hegemônico às investidas neoliberais que fragilizam direitos e fortalecem um sistema que se retroalimenta da pobreza da sua força de trabalho. O auxílio emergencial e o acesso à justiça, portanto, instrumentalizados pelo viés marxista, conforme o método informado ao final.

Na sequência será realizada a análise da jurisprudência do TRF4 em casos judicializados relacionados ao auxílio-emergencial. Por fim, as considerações finais englobarão sucinto panorama das questões levantadas pela pesquisa.

O método dialético será utilizado para a abordagem do trabalho, tendo em vista que este fornece as bases para uma análise dinâmica da realidade, já que os fatos sociais de compreensão do estudo não serão considerados isoladamente (GIL, 2019). A abordagem será pelo modo qualitativo porque busca compreender e interpretar as construções sociais envolvidas. Assim, serão utilizadas como fontes de estudos: revisão bibliográfica, documental e eventual jurisprudência aplicável.

2. Auxílio emergencial: breve contextualização

O ano de 2019 ficou marcado na história pela epidemia ocasionada pelo SARS-CoV-2 (novo coronavírus) – causador da COVID-19. O estágio inicial da epidemia ocorreu na cidade de Wuhan, na China, e rapidamente se espalhou pelo mundo. Tal situação fez com que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarasse em março de 2020 a classificação de “pandemia”, uma vez que o contágio estava altíssimo, as taxas de mortes e hospitalizações também.

A pandemia exigiu, para além do fechamento de fronteiras, medidas eficazes nas áreas econômicas e sociais, as quais foram duramente impactadas especialmente quando falamos de países emergentes, como é o caso do Brasil. Neste sentido, a pandemia surgiu em um cenário envolto por desigualdades sociais compostas por verdadeiros abismos,

onde as regiões sul, sudeste e centro-oeste apresentam maior índice de desenvolvimento humano (IDH) (IPEA, 2016) que as regiões norte e nordeste. Ou seja, o combate em determinadas áreas dependeu, além das orientações e investimentos do Governo Federal, da aliança entre outros Estados e grupos de trabalho em diversas frentes.

Não obstante, a pandemia evidenciou a fragilidade de inúmeras formas de trabalho, desde vínculos celetistas até prestadores informais: muitas pessoas ficaram sem renda e sem o mínimo para a subsistência de si e/ou de sua família. Inclusive o Supremo Tribunal Federal, em razão do atual governo e de sua recalcitrância acerca do combate à pandemia, foi provocado a reconhecer a competência concorrente entre União, Estados e Municípios em ações direcionadas para combater a pandemia (PINHEIRO, 2020). Fagnani (2020, p. 273-274) esclarece que:

> No Brasil, a pandemia da Covid-19 chega ao país após sete anos de recessão e baixo crescimento econômico, que se mantinham em 2020, já antes da crise sanitária. Com ela, o país entra em 'recessão profunda', alertam os organismos internacionais, que preveem aumento expressivo do desemprego, da pobreza e da desigualdade.(...)Com a globalização e a hegemonia da doutrina neoliberal em escala global a partir dos anos 1980, as relações de produção modificaram-se substancialmente, o que trouxe por consequência, dentre outras, o avanço progressivo das ocupações laborais precárias, informais e com baixo rendimento, que excluem a proteção ofertada pelo Estado Social a maior parte da classe trabalhadora. No plano interno, a reforma liberal do Estado, o ajuste macroeconômico ortodoxo e os retrocessos nos direitos trabalhistas e sociais impostos entre 1990-2005, e retomados a partir de 2015, também contribuíram para ampliar a exclusão - agravada, de forma exponencial, pela crise decorrente da pandemia.

O auxílio emergencial instituído no valor de R$ 600,00, Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020), foi liberado a partir de abril de 2020 através da Caixa Econômica Federal (CEF), a previsão era de implementação por três meses, mas desde então o mesmo sofreu modificações e foi postergado. O benefício objetivou mitigar os impactos econômicos e sociais causados pela pandemia e foi direcionado para trabalhadores informais, de baixa renda, empreendedores individuais e contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Conforme dados do IBGE analisados pelo Dieese da Central Única dos Trabalhadores (CUT - Nacional), no trimestre compreendido entre dezembro de 2019 a fevereiro de 2020, a força de trabalho englobada entre pessoas ocupadas e desocupadas totalizava 106,1 milhões de pessoas, sendo que 59,6 milhões eram desempregados ou ocupados em empregos precários (além de 4,7 milhões de trabalhadores desalentados, ou seja: fora da força de trabalho). Ainda, conforme a análise disponibilizada pela CUT, em

maio de 2020, 87,7 milhões de pessoas estavam fora da força de trabalho ou desempregadas e 85,9 milhões de pessoas trabalhando (MUNIZ, 2020).

A "centralidade do processo de exploração do trabalho como motor da pauperização" (RAICHELIS, 2006, p. 28), apesar do expressivo crescimento econômico, também contribuiu para o aprofundamento da desigualdade social. De igual modo, no contexto da crise sanitária, restou nítido que a pobreza enquanto expressão da questão social é parte constitutiva da sociedade capitalista. Conforme Iamamoto (2001, p.11):

> (...) o regime capitalista de produção é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana, quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais-histórico-econômicas – de produção específicas. Em sua dinâmica produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam.

Não à toa, enquanto em 2011 o Brasil ocupava a 77ª posição global em relação ao PIB, em 2020 ocupou a 85ª posição. Ou seja: os pobres ficaram mais pobres. Entretanto, durante a pandemia, conforme levantamento efetuado pela revista Forbes, de 2.700 pessoas bilionárias no mundo, 56 eram brasileiras. Em 2020 (durante a pandemia), foram acrescentadas 11 novas pessoas entre empresários e executivos (GRAZZIOTIN, 2021). Incontestável, portanto, a forma como o capitalismo produz a pobreza e reproduz a sua riqueza.

A construção do pensamento contra-hegemônico direcionado para as políticas sociais de cunho neoliberal (PEREIRA, 2011) permite compreender que a reestruturação do sistema capitalista, paga com as vidas da classe trabalhadora durante a pandemia da Covid-19, deve ser questionada enquanto dever de prevalência das necessidades da força de trabalho (ainda que neste caso, conforme detalhado no corpo do trabalho, a judicialização tenha intermediado a garantia de acesso ao benefício) e a afirmação das "políticas sociais de caráter universal" (IAMAMOTO, 2001, p. 10-11).

3. Renda básica e Marxismo

Quando se analisa a proposta de renda básica universal (e, no caso, de um auxílio emergencial durante a pandemia) sob um viés marxista, talvez a fala de Marx e Engels, em A ideologia alemã, de que "só é possível conquistar a libertação real no mundo real e pelo emprego de meios reais" (ENGELS; MARX, 2007). Isso significa que, de um ponto

de vista materialista, a libertação do indivíduo não parte do mundo ideal, ou seja, do mundo das ideias, mas de condições materiais históricas. Dessa forma, uma interpretação marxista da renda básica universal aponta que a sua implementação sem políticas públicas[4], como aquelas voltadas à seguridade social, por exemplo, por si só, não é capaz de satisfazer as necessidades básicas do trabalhador. Por outro lado, não se pode esquecer que:

> O Estado capitalista não é somente uma 'instituição' e não é uma 'esfera de necessidade' ou uma ferramenta para agir coletivamente. É a mais importante mediação política que molda as relações sociais, incluindo a filtragem e a moldura das lutas da classe operária e dos desempregados através de política, de políticas públicas e da lei. O governo pode, é claro, mobilizar recursos estatais e legislação para agir em nome da classe operária. Por exemplo, a RBU [renda básica universal] pode muito bem servir como propósito de alívio, em curto ou médio prazo, da pobreza, apesar de, em longo prazo, perpetuar o Estado capitalista como meio político de mediação da luta de classes (DINERSTEIN; PITTS, 2021, p. 123, tradução nossa)[5].

Conforme Pachukanis explica que na medida em que o Direito, através da forma jurídica, possibilita o indivíduo ser considerado um sujeito de direito e, portanto, ter direitos, não é o Direito que lhes garante esses direitos (PACHUKANIS, 2017). O estudo, entretanto, da judicialização do auxílio emergencial é importante ao passo que ajuda a compreender quais situações fáticas estão afetando aqueles, em tese, beneficiados com essa política pública e dentro de quais contextos seus direitos estão sendo garantidos por meio do Judiciário.

4. Análise jurisprudencial sobre as demandas judiciais relacionadas ao auxílio emergencial

A análise de decisões judiciais possibilita a análise do próprio direito aplicado, por partir de um conflito concreto com o objetivo de o solucionar, e não exercícios

[4] A renda básica (ou o auxílio emergencial) acabaria indo diretamente para as necessidades mais básicas do trabalhador, como moradia, luz, planos de saúde e afins. Essa política acabaria se tornando um meio de redistribuição da verba pública diretamente à burguesia.

[5]Original: "The capitalist state is not just an 'institution' and it is not 'the sphere of necessity' or a tool to act collectively. It is the most important political mediation that shapes social relations, including the filtering and moulding of the struggles of the working class and the unemployed via politics, policy and the law. The government can, of course, mobilise state resources and legislation to act on behalf of the working class. For instance, the UBI may well serve the purpose of poverty alleviation in the short and medium term, even while, in the long run, it perpetuates the capitalist state as the political mediation of class struggle".

argumentativos teóricos. E o julgado é o resultado de uma escolha interpretativa das autoridades competentes, já que as decisões são consequência de conflitos, com partes em disputa, expondo a escolha do julgador acerca de qual interpretação seria a mais adequada ao caso concreto, ainda que não esteja limitada aos fundamentos suscitados pelas partes (PALMA; FEFERBAUM; PINHEIRO, 2019).

Dessa maneira, optou-se por analisar as decisões exaradas pelo Tribunal Regional da Quarta Região (TRF4), que compreende as justiças federais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, por ser de sua competência jurisdicional os casos relativos ao auxílio emergencial. Isso porque as ações que versem sobre o benefício são dirigidas à União, atraindo a competência da justiça federal, nos termos do artigo 109 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Por outro lado, tendo em vista que a maior parte das ações nesse âmbito são mandados de segurança por, em teoria, se tratar de direito líquido e certo de receber o auxílio emergencial (BRASIL, 1988), escolheu-se deixar de fora as decisões das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais, vez que não possuem competência para julgar mandados de segurança, conforme disposto no artigo 3º, §1º, I, da Lei nº 10.259/01 (BRASIL, 2001).

Para a delimitação da pesquisa de jurisprudência, realizou-se a coleta de dados na base eletrônica de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), disponível no domínio "https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1", escolhido por se relacionar com a localidade e com o espaço-temporal no qual a pesquisa foi realizada, assim como por ser o órgão competente para julgar os mandados de segurança impetrados no âmbito da Justiça Federal. Para estabelecer o universo de documentos a ser analisados, 1) no campo de pesquisa, marcou-se a opção ementa; 2) escolheu-se o termo auxílio emergencial como termo de pesquisa; 3) selecionou-se acórdãos e decisões monocráticas[6]; 4) não se discriminou pelos relatores dos acórdãos nem pelos órgãos julgadores; e, 5) igualmente, não se delimitou a classe processual a ser examinada.

Optou-se por não restringir a procura na ferramenta de busca à nenhuma classe processual, nem limitar a análise a nenhum tipo de recurso específico. Para delimitar o período da busca, foi utilizado o critério de prolação da decisão no intervalo de tempo entre a data de 11 de março de 2020 como termo inicial, data na qual declarada a pandemia

[6] Estas somente disponíveis a partir de agosto de 2006.

do novo coronavírus (GHEBREYESUS, 2020); enquanto, para termo final, se fixou o dia 17 de setembro de 2021, quando do início do levantamento.

Utilizou-se como critério de pesquisa a menção da expressão "auxílio emergencial" na ementa, haja vista que a ementa se caracteriza como um resumo das questões mais importantes do acórdão. Pondera-se que a utilização desse critério poderia comprometer a fidedignidade do resultado de uma pesquisa que se propõe a identificar qual a posição de uma órgão estatal acerca de determinado tema (REGINATO; ALVES, 2014). Contudo, como o objetivo do presente trabalho não é identificar o posicionamento do TRF4 em lides sobre o auxílio emergencial, mas sim quais as demandas sobre o auxílio emergencial ensejaram o ajuizamento de ações judiciais, entende-se que tal critério resta compatível com o objetivo do artigo.

Desse levantamento, encontrou-se 69 resultados, constituindo o universo de decisões analisadas. Contudo, 16 desses acórdãos versavam sobre outras modalidades de benefícios, e não sobre o auxílio emergencial previsto no artigo 2º da Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020), cinco discutiam a situação de acusados de crimes envolvendo saques fraudulentos do auxílio emergencial ou a possibilidade de o recebimento ou não de auxílio emergencial pelo acusado deveria influenciar no arbitramento de fiança, quatro tratavam sobre conflito de competência sobre a vara competente para o julgamento da ação que discute o pagamento do auxílio, sendo que em um destes houve a homologação da desistência, diante da posterior concessão do Benefício Assistencial ao Idoso (BPC) ao autor da ação. Nesse sentido, o corpus de decisões analisadas foi de 44 arestos, sendo suas ações principais 30 mandados de segurança, sete ações civis públicas, dois cumprimentos de sentença contra a Fazenda Pública, dois processos de procedimento comum e três processos cujo tipo não foi identificado por meio da consulta processual.

Desses 44 julgados, sete são agravos de instrumento interpostos em quatro ações civis públicas diferentes, pretendendo, respectivamente, o pagamento de parcelas do auxílio emergencial retidas indevidamente pelo Poder Público, a partir do requerimento administrativo; a abstenção de indeferimento benefícios de auxílio emergencial com base no fundamento de estar, o requerente, recolhido em estabelecimento prisional para cumprimento de pena em regime fechado, salvo se existente prova cabal de tal situação; a inexigibilidade de disponibilização, pela DATAPREV, ao cidadão cujo CPF esteja restrito por suposta prisão em regime fechado, formas equivalentes para que possa apresentar contestação administrativa, com a juntada da certidão carcerária negativa; a inexigibilidade de disponibilização, pela União, ao cidadão cujo CPF esteja restrito por

suposta prisão em regime fechado, formas equivalentes para que possa apresentar contestação administrativa, com a juntada da certidão carcerária negativa; concessão da antecipação de tutela de que a União, CEF e DATAPREV adotem medidas visando identificar e corrigir os casos de indeferimento indevido de auxílio emergencial a todas as pessoas que supostamente estariam cumprindo pena em regime fechado em estabelecimentos prisionais, mantendo o indeferimento apenas para os casos em que efetivamente o requerente se encontre em tais condições; ampliação do atendimento e assistência jurídica ofertados pela Defensoria Pública da União para guarnecer todos os residentes da Subseção de Caxias do Sul/RS exclusivamente para o atendimento das demandas relativas ao auxílio emergencial e, por último, pedido de concessão de antecipação de tutela, para que fosse determinado o pagamento em dobro o auxílio emergencial previsto no art. 2º da Lei 13.892 também aos homens provedores de famílias monoparentais, nas mesmas condições que venham a ser asseguradas às mulheres em igual situação, discussão anterior à publicação da Lei nº 14.171/2021 (BRASIL, 2021).

Em 27 dos casos, discutia-se o indeferimento indevido ou a interrupção indevida do pagamento do auxílio emergencial, sendo que desses 27, oito casos discutiam o indeferimento por suposta existência de vínculo formal ativo; quatro discutiam o indeferimento sob o argumento de que o solicitante pertenceria à família do Cadastro Único já contemplada com o Auxílio Emergencial; quatro discutiam o indeferimento por suposta concomitância com o recebimento de algum Benefício de Prestação continuada do RGPS e RPPS do trabalhador; quatro discutiam o indeferimento por suposta concomitância com o recebimento do seguro desemprego; três discutiam o indeferimento por alegação de que a parte impetrante teria vínculo profissional com o poder público; dois discutiam o indeferimento por suposto exercício de mandato eletivo e, por fim, dois discutiam o indeferimento por suposto cumprimento de pena restritiva de liberdade em regime fechado. Em apenas um desses casos manteve-se o indeferimento do auxílio, vez que o próprio impetrante teria informado que residia com duas pessoas beneficiárias do auxílio.

Outros cinco arestos versavam sobre a possibilidade de abatimento dos valores recebidos a título de auxílio-emergencial dos valores atrasados de outros benefícios discutidos em juízo, sendo em todos autorizado o abatimento do montante recebido a título de auxílio emergencial no total de atrasados devidos ao segurado.

Outros cinco acórdãos discutiam, respectivamente, a possibilidade de liberação das demais parcelas do auxílio, pendentes de pagamento em razão de não ter acesso ao

aplicativo da CEF TEM; reconhecimento da ilegitimidade passiva da DATAPREV para responder sozinha à pretensão de restabelecimento do pagamento do auxílio-emergencial, vez que apenas disponibiliza e opera o sistema eletrônico; em dois casos foi reconhecida desídia da autoridade impetrada em analisar, em tempo razoável, o requerimento do auxílio emergencial realizado pelos solicitantes e, por fim, pedido de concessão da antecipação de tutela para restituição, pela CEF, de valores relativos a parcelas do auxílio emergencial tomados em decorrência de suposta fraude, indeferido diante da necessidade de dilação probatória, vez que o autor não logrou comprovar sequer a concessão do benefício de auxílio emergencial, assim como o saque e/ou débito da quantia reclamada.

Dessarte, percebe-se que a maioria das decisões - 26 dos 44 casos analisados em profundidade - discutiam em mandados de segurança a existência de direito líquido e certo de receber o auxílio emergencial indeferido por alguma divergência entre a situação fática do solicitante e a situação cadastral. Portanto, conclui-se que essa divergência foi a principal causa para o ajuizamento de ações judiciais sobre o auxílio emergencial.

5. Considerações finais

A pesquisa teve por objetivo, através de levantamento jurisprudencial, compreender as principais causas de judicialização de questões relativas ao benefício do auxílio emergencial, criado em razão da pandemia. Para isso, consultou-se a base de dados do TRF4, escolhido em razão da proximidade dos autores em relação ao tribunal, a partir dos critérios acima mencionados.

Da análise jurisprudencial, nota-se que a maior causa de acionamento do Judiciário federal é a impetração de mandados de segurança, remédio constitucional idealizado para garantir direitos líquidos e certos, não defensáveis por habeas corpus, para apontar uma realidade cotidiana distinta daquela presente nos dados cadastrais do impetrante. Desse resultado, é possível inferir que a maior causa de judicialização do auxílio emergencial reside na desorganização estatal referente a manutenção de dados cadastrais de pessoas vulneráveis, ou seja, elegíveis a deferimento do benefício estudado.

Por outro lado, sob um prisma marxista, constata-se, como ressalta Pachukanis, que a forma jurídica, por si só, não garante o conteúdo do Direito objetivo. No caso examinado, não obstante a elegibilidade do indivíduo ao benefício, o Estado (por meio da União) teve que ser coagido pelo Judiciário para que houvesse efetiva prestação estatal. Há, de fato, um descolamento entre ser um sujeito de direito e ser um sujeito com

direitos[7], podendo-se evidenciar essa forma ideológica[8] pelo estudo da judicialização do benefício do auxílio emergencial perante o TRF4.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. **Lei nº 14.171, de 10 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, para estabelecer medidas de proteção à mulher provedora de família monoparental em relação ao recebimento do auxílio emergencial de que trata o seu art. 2º; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14171.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

DINERSTEIN, Ana Cecilia; PITTS, Frederick Harry. **A world beyond work? Labour, Money and the Capitalist State Between Crisis and Utopia**. Bingley: Emerald Publishing Limited. 2021.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã: crítica mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. Boitempo: São Paulo. 2007.

FAGNANI, Eduardo. **O Estado de Bem-Estar Social para o século XXI**. *In*: DWEC, Esther; OLIVEIRA, Ana luíza Matos de; ROSSI, Pedro. Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 727-286.

GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. Genebra, 11 mar. 2020. Disponível em:

[7] Constatação de fácil compreensão quando abordamos indivíduos socialmente vulneráveis e, portanto, periféricos aos privilégios do capital.

[8] Apesar de ideológica, a forma jurídica também possui materialidade (PACHUKANIS, 2017).

https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em: 21 set. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

GRAZZIOTIN, Vanessa. **Os ricos ficam mais ricos e os pobres cada vez mais pobres na pandemia**. Mídia eletrônica, 06 mai. 2021. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/05/06/os-ricos-ficam-mais-ricos-e-os-pobres-cada-vez-mais-pobres-na-pandemia. Acesso em 16 out. 2021.

IAMAMOTO, Maria Villela. **A questão social no capitalismo.** Temporalis - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). Ano. 2, n. 3, (jan./jul.), 2001. Brasília: ABEPSS,Grafline, 2001. p. 88.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Estudo mostra desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras.** Mídia eletrônica, 23 mar. 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27463. Acesso em 11 out. 2021.

MUNIZ, Mariza. **Mercado tem piora generalizada e governo não se prepara para explosão de desemprego.** São Paulo, 01 jul. 2020. Disponível em: https://www.cut.org.br/noticias/mercado-tem-piora-generalizada-e-governo-nao-se-prepara-para-explosao-de-desempr-d50b. Acesso em 15 out. 2021.

PACHUKANIS, Eviguiéni Bronislavovich. **Teoria geral do direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo. 2017.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. **Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la?**. In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Metodologia da Pesquisa em Direito: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 99-128.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas & questões.** 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Regina. **STF reconhece competência de estados e municípios em regras de isolamento.** Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2020/04/16/stf-reconhece-competencia-concorrente-de-estados-df-municipios-e-uniao-no-combate-a-covid-19. Acesso em 11 out. 2021.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade.** São Paulo: Lua Nova, 2006. p. 13-48.

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque; ALVES, Robson Cosme de Jesus. **O Ementário Jurisprudencial como fonte de pesquisa: uma análise crítica a partir dos dados obtidos no estudo "A prática judicial do habeas corpus em Sergipe (1996-2000)"**. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 1, n. 1, p. 140-153, jan. 2014. Disponível em: https://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/1-15-PB.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

A REFORMA TRABALHISTA E OS ESPAÇOS DE NEGOCIAÇÃO E SOLUÇÃO DE CONFLITOS DO TRABALHO

Janine Paiva Avellar[1]
Sabrina de Oliveira Moura Dias[2]

1. Introdução

Desenvolvida junto ao Grupo de Estudos em Desenvolvimento do Sul Fluminense (GEDESF) no âmbito do Departamento Multidisciplinar no Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, a presente pesquisa investigou os impactos da lei n.º 13.467, de 13 de julho 2017, conhecida como Reforma Trabalhista, visto que a mesma promoveu mudanças substanciais na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, assim, nas relações entre capital e trabalho, sobretudo nos dissídios. Sob a premissa de urgência da modernização e flexibilização das relações trabalhistas, a reforma emergiu como uma das principais medidas propostas pelo governo federal para a promoção do crescimento do Brasil e da reversão da recessão.

A "flexibilização" e "modernização" da legislação e da Justiça do Trabalho engendradas pela Reforma seriam orientadas foram no sentido de reduzir a judicialização e ampliar as formas de negociação direta entre empregadores e empregados, e entre empregadores e sindicatos, o que muitos autores apontam como uma exclusão e/ou diminuição do papel de instâncias públicas de mediação e decisão. Nesse sentido, Renato Rua de Almeida (2017), argumenta que, na solução de dissídios coletivos do trabalho no Brasil, não há a adoção plena do caráter voluntário e privado das soluções dos conflitos coletivos de trabalho preconizado pela OIT em diretrizes estabelecidas nas Convenções 87, 98 e 154. O autor afirma que o caráter semicorporativista do mesmo seria "visceralmente incompatível com o princípio geral da boa fé em matéria de conflitos coletivos de trabalho" (ALMEIDA, 2017, p. 2). Para ele, tal modelo seria viciado pela "ambição do poder e do dinheiro", por efeito do que é enunciado pelo artigo 8º da Constituição nos incisos II - que trata da representação por categoria e a unicidade sindical

[1] Universidade Federal Fluminense, janineavellar@id.uff.br

[2] Universidade Federal Fluminense, sabrinamoura@id.uff.br

- e IV - que prevê a contribuição sindical compulsória - os quais vão de encontro com a liberdade sindical abordada na Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que, inclusive, não foi ratificada pelo país. O autor defende, portanto, que a utilização voluntária e privada da conciliação, mediação e arbitragem vai, ainda, ao encontro das orientações da OIT na Recomendação 92 de 1951.

Os mecanismos consensuais de solução de litígios foram implementados pela Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), onde a Conciliação judicial foi propagada pelo Poder Judiciário - entendendo-a como aliada na resolução dos conflitos. Nos últimos anos, a aprovação de leis, em particular da Lei da Mediação (nº 13140/15) e a Reforma da Lei Brasileira de Arbitragem (13.129/15), assim como o Novo Código de Processo Civil de 2015, e o estímulo do judiciário à criação de mecanismos paralelos/substitutivos à sentença do juiz, levaram à ampliação das possibilidades de uso dos chamados "métodos alternativos de resolução de conflitos".

De modo geral, tais institutos receberam a denominação "métodos alternativos" uma vez que não envolvem a jurisdição estatal, embora existam procedimentos de mediação e conciliação dentro da justiça pública, tanto na resolução de conflitos relacionados ao mundo do trabalho quanto fora dele. Em vista disso, o advogado, ex-Juiz do Trabalho e ex-Conselheiro do CNJ, José Lucio Munhoz (ARBITRAGEM, 2020), ressalta que a sigla ADR, referente a *Alternative Dispute Resolution* está sendo substituída internacionalmente por *Adequate Dispute Resolution*, uma vez que a arbitragem é um método jurisdicional de resolução de conflitos, prezando, assim, por denominá-los como "métodos adequados de resolução de conflitos".

Através da conciliação, as partes podem buscar a composição do conflito utilizando propostas, as quais a parte contrária pode aceitar ou recusar. A conciliação é reconhecida no art. 794 da CLT, e é adotada no processo do trabalho brasileiro como um método para a solução de dissídios. A mediação, por sua vez, conta com um terceiro imparcial, sendo este escolhido ou aceito pelas partes, que assiste na negociação, apresentando recomendações e/ou propostas a fim de desenvolver soluções consensuais para a controvérsia (art. 1, da Lei 13.140/2015). Entretanto o poder decisório permanece com as partes que podem admitir ou declinar as proposições do mediador. O Ministério Público do Trabalho (MPT) atua na mediação de conflitos, o que fez com que este método tenha ganhado força na área das disputas trabalhistas (CARVALHO; PERES, 2018).

Podendo ser conceituada como um meio heterocompositivo de solução de controvérsias, a arbitragem, que consiste em um processo decisório onde um terceiro

denominado árbitro resolverá o conflito (MELEIRO et al., 2018). Comparativamente, tal método não havia crescido expressivamente no debate nem no convívio jurídico prático brasileiro. Até então, este instituto era pouco empregado e se restringia aos conflitos empresariais, imobiliários e internacionais até a mais recente reforma da Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/96) em 2015.

A arbitragem adentrou o direito coletivo do trabalho por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, que, além de promover mudanças nas competências do Judiciário Trabalhista, definiu o comum acordo entre entidades sindicais e patronais como requisito para a instauração de dissídio coletivo. Este instituto ganhou maior espaço, enfim, nas discussões do mundo jurídico brasileiro a partir da Reforma Trabalhista de 2017 e da inclusão do artigo 507-A à CLT (DISSENHA, 2017). Emerge, então, de tal artigo a negociação trabalhista individual via arbitragem, para aqueles contratados com remuneração superior a duas vezes o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, desde que ocorra por iniciativa do empregado ou mediante sua concordância expressa (BRASIL, 2017). Assim, os trabalhadores que se enquadram nestas definições seriam considerados hiperssuficientes.

Contudo - ao contrário do que se observa nas relações civis, onde vigora o princípio da igualdade entre as partes - no Direito do Trabalho há princípios sui generis, posto que o empregador é quem detém o capital, o poder diretivo e os meios de produção, sendo, assim, o sujeito ao qual o empregado deve se subordinar na relação de emprego (MELEIRO et al., 2018). Portanto, anteriormente, no âmbito do direito individual, a arbitragem sofria restrições visto que os direitos trabalhistas são direitos indisponíveis e o trabalhador é uma parte considerada hipossuficiente (ZAIDAN FILHO; POZZETTI, 2020). Isto é, que não está em condição de paridade com o empregador.

Refletindo sobre a sustentação das relações trabalhistas, buscamos compreender, por meio desta pesquisa, as novas formas de condução e solução das divergências, o acesso à Justiça do Trabalho, e as alterações na capacidade de negociação dos sindicatos. Nosso objetivo principal é entender o papel destas novas formas de resolução de conflitos, assim como de testar a hipótese sobre o esvaziamento do papel do Estado na mediação (das mesas redondas do extinto Ministério do Trabalho) e na decisão (através da Justiça do Trabalho) sobre os conflitos trabalhistas, e sua substituição por sistemas privados de composição dos conflitos.

No desenvolvimento da presente pesquisa, a metodologia adotada inicialmente consistiu no levantamento e leitura de material bibliográfico acerca da Reforma

Trabalhista, a fim de compreender os principais dilemas e mudanças ocasionados pela nova lei e pela experiência recente de implementação destes novos termos. Eventualmente este processo se desdobrou e avançou para a compreensão sobre os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, em especial a Arbitragem Trabalhista, CLT, resoluções do CNJ, bem como a leitura de publicações acadêmicas e notícias recentes sobre tais temas.

Posteriormente, a pesquisa adotou caráter tanto qualitativo quanto quantitativo e se orientou para a coleta de dados a partir dos Instrumentos Coletivos registrados no Sistema Mediador do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o objetivo de identificar os impactos da Reforma Trabalhista para a negociação coletiva nos sindicatos. Em princípio, buscou-se investigar como a nova lei aprovada exerce interferência na incidência de instrumentos negociados (quantidade de acordos firmados) e na qualidade destes instrumentos (tipos e quantidade de cláusulas firmadas).

2. A pesquisa e os novos espaços de negociação trabalhista

Foram consultados, a partir do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) de dois sindicatos sediados na região Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro, os documentos registrados entre os anos de 2010 a 2020. As informações retornadas foram compiladas em uma planilha que discrimina: o ano e número do registro; número do processo; número da solicitação; tipo de instrumento coletivo; vigência; trabalhador; empregador. Em colunas adjacentes intituladas “Palavras-chave” e “Órgão”, respectivamente, foi designado um espaço para identificar a presença de termos relacionados aos procedimentos de conciliação, mediação e arbitragem nos instrumentos listados, bem como o espaço para indicar se algum órgão específico do Poder Judiciário estava sendo apontado para a resolução dos dissídios, em caso de impasse.

Em seguida, foi realizado o levantamento do quadro atual das Câmaras Privadas no país, isto é, das que estão cadastradas/credenciadas atualmente, a fim de mapear a distribuição geográfica das mesmas no território nacional. Assim foram consultados diretamente os sítios eletrônicos dos tribunais de Justiça de todas as unidades federativas do Brasil, procurando no mapa de tais *websites* identificar onde era disponibilizado o cadastro estadual das câmaras privadas. Nesse processo de busca, tais listas constavam principalmente em páginas adjacentes àquelas do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos de cada tribunal. Ademais, foi necessário pesquisar

e acessar os endereços eletrônicos de cada uma das câmaras - em alguns casos, já disponibilizados no cadastro estadual - para identificar a cidade e o bairro em que se localizam a fim de possibilitar a realização de análises posteriores sobre sua distribuição geográfica. Há uma grande discrepância na forma de exibição e organização dos dados, especialmente sobre vigência do credenciamento, área de atuação bem como do da publicação no Diário de Justiça.

A fim de investigar a hipótese de uma progressão crescente da quantidade das mesmas nos últimos anos, adotou-se o recorte da região Sudeste partindo, também, das informações disponibilizadas pelos Tribunais Estaduais. Em várias ocasiões, nesta etapa de consulta dos Diários da Justiça eletrônicos, foi necessário repetir buscas para compreender as ferramentas de consulta disponibilizadas - bem como averiguar o funcionamento correto das mesmas de acordo com os parâmetros estabelecidos, visto que não havia padronização entre diferentes estados.

Para o levantamento da progressão das Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação cadastradas no Tribunal da Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), foi utilizada a pesquisa na página de Consulta de Atos Normativos no sítio eletrônico do TJMG. Desse modo, a partir das portarias da 3ª Vice-Presidência e do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJMG, foi possível localizar as datas de disponibilização e publicação - bem como de republicação, em alguns casos - no Diário do Judiciário eletrônico (DJe) dos atos normativos pertinentes. As informações elencadas na planilha de registro foram: o ano do documento; a solicitação realizada (credenciamento ou renovação do credenciamento); o nome da Câmara em questão; a comarca de atuação; o título do ato (onde seu tipo também é discriminado) com hiperlink para o documento; a data de publicação; o DJe no qual foi publicado; em casos de republicação, há também a data de republicação e o respectivo DJe.

Através da página Consulta de Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal da Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), foi realizada a pesquisa avançada a partir de palavras-chave. Ao buscar pela frase completa "Câmara Privada de Conciliação e Mediação" no Caderno Administrativo, foi possível identificar um padrão nos registros de credenciamento e descredenciamento. Assim, a pesquisa avançada foi feita por meio da busca por frase completa composta pelas palavras "Credenciamento", "Cadastramento", "Descredenciamento" e "Descadastramento" precedendo "de Câmara", uma vez que o registro variava nas publicações. Em dois casos, nos DJes dos dias 16 e 18 de dezembro de 2018, tem-se como títulos apenas "Cadastramento de Câmara" e "Descredenciamento de Câmara".

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), observou-se dificuldade na coleta de dados uma vez que não é possível realizar a busca por palavras-chave Diário da Justiça Eletrônico do Estado do Rio de Janeiro (DJERJ) - tal como também se verifica a partir do manual de usuário "Consulta ao Diário da Justiça Eletrônico" disponibilizado em 20 de maio de 2016 na

página de manuais. Há a consulta por índice que permite o acesso aos cadernos de cada publicação, por inscrição OAB ou número de processos, e a visualização íntegra apenas do caderno I (Administrativo). Uma vez que, tal como consta na página "Câmaras Privadas Cadastradas" no sítio eletrônico do TJRJ, os processos de credenciamento e renovação do mesmo são publicados no caderno II (Judicial - 2ª Instância) que não era disponibilizado na íntegra. Devido a este empecilho no acesso à informação, este levantamento ocorreu na segunda metade do período de desenvolvimento desta pesquisa. quando a página de consulta ao DJe no sítio eletrônico do TJRJ disponibilizou a opção de busca por conteúdo. Assim, os mesmos termos utilizados na consulta do TJSP foram pesquisados no no caderno II do DJERJ em intervalos temporais de um ano civil (1 de janeiro até 31 de dezembro) dos anos de 2010 até 2020.

3. Considerações finais

A Reforma Trabalhista de 2017 trouxe transformações acentuadas nas estruturas de funcionamento de entidades/instituições, com grande peso na organização das sociedades, sobretudo das modernas sociedades industriais/do trabalho. Consequentemente, há uma transformação excepcional nas relações sociais e os acordos implícitos e/ou explícitos que as sustentam/sustentavam. Assim sendo, buscamos compreender os efeitos da referida reforma sobre as relações de trabalho no Brasil, e especificamente no estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, a pesquisa se concentrou em levantar material visando cumprir o objetivo "Compreender como os sindicatos se posicionam em relação à utilização de mecanismos como a Arbitragem em detrimento dos espaços públicos de negociação e de solução de conflitos, como as mesas redondas das Delegacias Regionais do Trabalho e a Justiça do Trabalho." estabelecido em nossa proposta de projeto. Em princípio, buscou-se mapear o fenômeno e o aumento da importância desses mecanismos alternativos (à justiça pública) de resolução dos conflitos de uma forma geral, para depois tratar deste fenômeno especificamente no campo trabalhista. Conduzimos, nesta etapa da pesquisa, um mapeamento das menções ao uso da arbitragem nos instrumentos coletivos de trabalho de dois sindicatos da região Sul Fluminense e o levantamento das Câmaras e tribunais arbitrais cadastrados atualmente em diferentes estados da unidade federativa.

Para além das informações obtidas a partir dos acordos coletivos consultados, constatamos que a compreensão acerca dos espaços de negociação trabalhista proporciona uma nova lente de análise para os impactos da Reforma Trabalhista. Isso pois

as negociações trabalhistas passam a poder ocorrer em Câmaras Privadas de Mediação e Conciliação através, por exemplo, da arbitragem individual prevista no novo art. 507-A da CLT, fazendo com que estes sejam espaços potenciais de mediação destes dissídios laborais.

Dessa forma, houve o esforço de mapeamento do fenômeno da transposição da Justiça do Trabalho para o âmbito da justiça privada no procedimento de arbitragem. Neste sentido, esta fase da pesquisa consistiu em buscar identificar a progressão do número de câmaras existentes/criadas/credenciadas nos últimos anos, que seria possivelmente crescente em função da reforma. Todavia, ao constatarmos que o cadastramento/credenciamento destas instituições não é obrigatório nem padronizado, o dimensionamento da atividade delas no Brasil através dos cadastros junto aos tribunais estaduais ou ao Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores do CNJ seria invariavelmente incompleto.

Ampliando o escopo desta análise para a região sudeste, o processo de levantamento das câmaras privadas cadastradas/credenciadas nos Tribunais de Justiça Estaduais (dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, exceto Espírito Santo visto que o TJES não disponibiliza um cadastro de câmaras privadas de mediação e conciliação), a despeito de todas as dificuldades metodológicas, demonstrou complexidade do fenômeno, reforçando a relevância da investigação do mesmo.

Vigendo desde novembro de 2017, a Reforma Trabalhista tem provocado debates fundamentais em diversas esferas da sociedade brasileira. Esta discussão, por ser primordial para a definição das condições de vida de toda a classe trabalhadora, deveria ter sido observada anteriormente de forma ampla e exaustiva, em vez da célere aprovação da lei (MELEIRO et al., 2018). A referida reforma também já mirava na direção da redução do espaço da Justiça do Trabalho como o espaço de solução de conflitos, bem como do fortalecimento da negociação coletiva e da arbitragem como pontos de conflução e solução das divergências. Entre os principais argumentos dos defensores da mesma, destacam-se a "excessiva judicialização" e a litigiosidade ocasionada pelas leis e pela Justiça do Trabalho, que produziriam "insegurança jurídica" (BIAVASCHI et al., 2017), evidentemente, sobretudo nos empregadores.

A possibilidade de utilizar a arbitragem como método de solução de conflitos entre empregado e empregador corrobora para a redução das possibilidades de uso do dissídio coletivo, segundo alguns autores. Todavia, citando o exemplo do Canadá, José Lucio Munhoz defende, ainda, a ampliação da atuação dos sindicatos brasileiros na

arbitragem trabalhista. Assim, os parâmetros do procedimento arbitral como se dará a onde a instituição, parte responsável pelos custos arbitrais, entre outros seriam negociados coletivamente (ARBITRAGEM, 2020). Entretanto, há ressalvas cruciais para que haja razoabilidade em uma comparação entre tais processos no Brasil e nas nações industrializadas/desenvolvidas. De acordo com Munhoz, a exigência de curso superior do empregado - incluído via parágrafo único no art. 444 pela Lei nº 13.467, de 2017 - e de uma base salarial mínima - conforme o art. 507-A - para a utilização da arbitragem trabalhista individual fere o princípio da igualdade, sendo, dessa forma, inconstitucional em sua interpretação (ARBITRAGEM, 2020).

É imprescindível que os estudos acerca da arbitragem, sobretudo na área trabalhista, sigam crescendo e que, à medida que os pesquisadores se debruçam sobre o tema, o debate social acerca do mesmo ganhe cada vez mais fôlego. Por este método de solução de conflitos não ter grande tradição no Brasil, tal processo contribui para a construção de uma "Cultura de Arbitragem" a qual Dissenha (2017) defende a fim de que se amplie o entendimento tanto dos benefícios quanto dos riscos do mesmo.

A presente pesquisa foi desenvolvida concomitantemente a um momento histórico para o mundo - que em 2020 se viu obrigado a estabelecer rígidas políticas de isolamento social a fim de refrear a transmissão do novo coronavírus e conter a pandemia da Covid-19. A Justiça brasileira, assim como inúmeros setores que desempenham atividades não consideradas essenciais, transpôs de suas operações para a modalidade de teletrabalho, amparando-se nas novas tecnologias de informação que possibilitam a construção de espaços virtuais - através, por exemplo, de videoconferências. Assim, uma futura rota de pesquisa pertinente seria avaliar se a prática das audiências de mediação, conciliação e arbitragem trabalhistas por videoconferência perdurará nos próximos anos e o que ela representará para os dissídios trabalhistas e/ou para expansão da justiça privada. Com o acesso digital à justiça, localidades que ainda não haviam adotado os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos entrarão no complexo mapeamento deste fenômeno.

Referências

ALMEIDA, Renato Rua de. A mediação e a conciliação e o seu impacto nos dissídios coletivos. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 208, 2017.

ARBITRAGEM Trabalhista como Mecanismo de Pacificação de Conflitos.

YouTube: **ESA OAB SP**, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uv90QQq27vE&ab_channel=ESAOABSP>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BIAVASCHI, M. B.; COELHO, Elaine D.; DROPPA, Alisson; PERNIAS, Tomás R. **O impacto de algumas reformas trabalhistas na regulação e nas instituições públicas do trabalho em diálogo comparado.** In KREIN, Dari.; GIMENEZ, Denis M.; SANTOS, Anselmo L. (orgs) Dimensões Críticas da Reforma Trabalhista no Brasil. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 29 nov. 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 30 de jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 13 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de; PERES, Mariana Domingos. **A UTILIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM NO ÂMBITO TRABALHISTA**. Revista do Curso de Direito da Uniabeu, v. 10, n. 1, p. 131-134, 2018.

DISSENHA, Leila Andressa. Arbitragem e conflitos trabalhistas: receios e expectativas pós reforma. **Arbitragem e conflitos trabalhistas: receios e expectativas pós reforma**, 2017.

MELEIRO, Ana Beatriz; RODRIGUEZ, Mayara; STRAUBE, Pamela; BATISTA, Simone. **A arbitragem à luz da reforma trabalhista no brasil**. Diálogos Interdisciplinares, v. 7, n. 1, p. 32-54, 2018.

ZAIDAN FILHO, Raul Armonia; POZZETTI, Valmir César. **A ARBITRAGEM NO ÂMBITO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS TRABALHISTA**. Percurso, v. 6, n. 37, p. 424-428,

MESA TEMÁTICA- QUESTÃO SOCIAL, SOCIABILIDADES E RESITÊNCIAS POLÍTICAS

A PRECARIZAÇÃO E O ADOECIMENTO NO TRABALHO EM UMA CIDADE MÉDIA DA AMAZÔNIA LEGAL

Fabyanne Oliveira Montelo Ribeiro[1]
Priscilla Braz Paranaguá[2]
Sandra Mara Duarte[3]
Thelma Pontes Borges[4]

1. Introdução

A evolução histórica do processo de trabalho levou a sociedade contemporânea a viver o que conhecemos hoje como trabalho. Posto como fator de centralidade na vida do homem, o trabalho é capaz de definir a rotina de vida, como local de moradia, horário das refeições, repouso, lazer e nossas relações sociais, sendo o homem muitas vezes definido pela profissão que exerce.

Netto e Braz (2012, p.41) conceituam o trabalho como uma "categoria que, além de indispensável para a compreensão da atividade econômica, faz referência ao próprio modo de ser dos homens e da sociedade". Demonstrando que o labor ultrapassa não apenas os aspectos de geração de renda e se compõe parte da subjetividade humana e da sociedade. É um elemento estruturador de toda organização social (RAFAGNIN e RAFAGNIN, 2016) mediando também a construção da identidade e a saúde, tanto física

[1]Mestranda em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais pela Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Pós graduação em Enfermagem do Trabalho pela Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Pós graduação em Saúde da Família pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Pós graduação em Educação na Saúde para Preceptoria do SUS pelo Instituto Sírio Libanês de Ensino e Pesquisa, Graduada em Enfermagem pela Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO), Enfermeira do Trabalho no CEREST/Araguaína, naninmontelo@gmail.com;

[2] Pós Graduada em Urgência, Emergência e UTI, pelo Instituto Carlos Chagas (INCAR), Pós Graduanda em Vigilância Epidemiológica e Gestão de Serviços de Saúde, pelo Instituto Pedagógico de Minas Gerais (IPEMIG), Graduada em Enfermagem pelo Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (ITPAC), Técnica Responsável pelas Doenças: Câncer Relacionado ao Trabalho e Pneumoconiose no Município de Araguaína - TO, Centro de Referência em Saúde do Trabalhador Regional Araguaína (CEREST), ppriscillabraz@hotmail.com;

[3] Pós Graduada em Ergonomia e Saúde do Trabalho pelo Instituo de Pós e Graduação (IPOG), Graduada em Enfermagem pela Pontifícia Universidade Católica (PUCPR), Técnica Responsável pelos Acidentes com Exposição a Material Biológico (ATEMB) no município de Araguaína, Centro de Referência em Saúde do Trabalhador Regional Araguaína (CEREST), sandramduarte30@gmail.com;

[4] Doutora em Psicologia pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Graduada em Psicologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Docente do Programa de Mestrado em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais e do Curso de Letras da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), thelmapontes@uft.edu.br.

como psíquica dos trabalhadores, mas que, para Dejours (1992), também se transforma na “porta de entrada para o sofrimento” e potencializa o adoecimento dos indivíduos (SILVA *et al*, 2016, p. 2).

Portanto, se por um lado o trabalho é uma importante ferramenta na construção da saúde do homem, por outro, também tem a capacidade de colocá-la em risco e provocar o adoecimento. Assim trata-se da tênue linha entre o fazer-se sujeito e o adoecer em função desse.

A partir da década de 1970 com a crise econômica o mundo experimentou a chamada "crise do trabalho", com o crescimento do desemprego e a transformação das formas tradicionais de labor, levando-o a precarização e as modificações e formatações nas tipologias de vínculos. (SANTOS e MELO, 2011).

Para Antunes e Alves (2004) alguns fatores levam a precarização do trabalho e assim ao emprego barato, semiqualificado e até mesmo voluntário, em geral ocorre em detrimento do desemprego estrutural, decorrente do desenvolvimento tecnológico, das gestões, das mudanças organizacionais da desindustrialização, levando o trabalhador ao subemprego e a informalidade; pela terceirização de serviços ocasionando os subcontratados, parciais e temporários; das mudanças demográficas como o aumento do trabalho das mulheres, idosos e jovens excluídos do mundo do trabalho e do trabalho doméstico.

Ao se observar a linha histórica de lutas e conquistas dos direitos sociais e econômicos dos trabalhadores no Brasil, destacamos que direitos adquiridos tão arduamente estão cada vez mais em processo de egresso, fato notado com a aprovação da Reforma Trabalhista, Lei 13.647/2017, que mais tirou direitos do que contribuiu com melhorias para a classe trabalhadora, levando a fragilização das relações laborais.

Dentro desta heterogeneidade de causas para a precarização do trabalho temos uma diminuição das regulações do ambiente do trabalho, uma impossibilidade de escolha e consequentemente o adoecimento como resultado comum à situação de exploração.

Este estudo tem como objetivo geral verificar a partir de dados do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador Regional de Araguaína (CEREST) a precarização do trabalho e o adoecimento dos trabalhadores no município de Araguaína-TO. Como objetivos específicos perfilar os casos de adoecimento no trabalho em Araguaína-TO e debater a vulnerabilidade no trabalho.

Envolverá todos os trabalhadores notificados para doenças relacionadas ao trabalho conforme os agravos de notificação compulsória em saúde do trabalhador

estabelecidos pela Portaria/SESAU/ nº 236, de 09 de março de 2016, Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017 anexo XLIII e Portaria nº 264, de 17 de fevereiro de 2020, a saber: Câncer Relacionado ao Trabalho, Brucelose Humana Relacionada ao Trabalho, Dermatoses Ocupacionais, Intoxicação Exógena Relacionada ao Trabalho, Lesão por Esforço Repetitivo e Doenças Osteomusculares (LER/DORT), Perda Auditiva Induzida por Ruídos (PAIR), Pneumoconioses e Transtornos Mentais Relacionados ao Trabalho (TMRT).

São trabalhadores sujeitos ao registro da notificação compulsória em saúde do trabalhador todo indivíduo que realiza uma atividade produtiva, sendo esta formal ou informal.

O CEREST é uma instituição de saúde especializada vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS), tem entre suas competências realizar atividades de promoção, prevenção, proteção e investigação de condições do ambiente e processo do trabalho. Em Araguaína-TO o CEREST é responsável por 10 agravos relacionados ao trabalho, além das doenças citadas acima, os Acidente de Trabalho (AT) e os Acidentes de Trabalho com Exposição a Material Biológico (ATEMB).

Este trabalho se justifica da necessidade de se conhecer a realidade local, revelando aspectos e discussões que envolvem a vulnerabilidade social dos trabalhadores, podendo subsidiar políticas internas e/ou públicas futura, como, estratégias de promoção da saúde e prevenção de danos aos trabalhadores.

Para tanto, a metodologia utilizada foi a pesquisa de caráter descritivo, com abordagem quantitativo, com um recorte temporal de 10 anos (2012 e 2021). Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica em bases de periódicos científicos do Google Acadêmico e Scielo, pesquisa documental em leis e documentos sobre a temática e coleta de dados secundários obtidos no CEREST.

O texto está dividido em quatro partes: a introdução que ora se encerra; seguida de uma apresentação de Araguaína enquanto cidade média; na terceira parte são apresentados os dados das notificações de adoecimento no trabalho e discutidos suas características; encerra-se o texto com as considerações finais e a perspectiva de que a vulnerabilidade no trabalho atinge de forma desproporcional aqueles mais expostos às condições precárias de vida.

2. Araguaína-TO: Cidade Média na Amazônia Legal

O município de Araguaína está localizado na região norte do Estado do Tocantins é oficialmente inserida na Amazônia Legal, situada nas margens da rodovia BR 153 é a 2ª maior cidade do estado em número de população, ficando atrás apenas da capital, Palmas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, a população estimada do município era de 183.381 pessoas (BRASIL, 2020).

Possui localização estratégica ao norte do estado, liga-se ao sudeste do Pará e Sul do Maranhão, apresenta um fluxo de pessoas intenso por via terrestre em ônibus, vans e carro próprio, inclusive de trabalhadores, que reside em Araguaína e trabalham em cidades destas regiões, como Imperatriz-MA e Marabá-PA ou o reverso disto.

Dentro dessa perspectiva, segundo Pacífico Filho, *et al* (2020) na rota do capital da região encontram-se as cidades de Araguaína-TO, Imperatriz-MA e Marabá-PA, configurando cidades com características econômicas e sociais próprias, pujantes, com alto crescimento econômico e populacional.

Trata-se de cidades de médio porte, com acesso a um serviço privilegiado, pouca vulnerabilidade social, alta conexão intersetorial e diversas regiões produtivas e consumidoras do país e do mundo. Além disso, as três juntas constroem um triângulo de grandes influências, sendo referência para as demais cidades da região, apesar de ainda necessitarem de melhorias nos assuntos pertinentes as políticas públicas de desenvolvimento regional que possam potencializar interações para requerer benefícios entre todas elas (PACÍFICO FILHO, *et al*, 2020).

Nesta esteira Sodré & Ramires (2017), após estudarem as três cidades mais populosas do Estado do Tocantins, sendo Araguaína, Gurupi e Palmas entendeu que estas pertencem ao conceito de cidades médias, por serem cidades que apresentam referências urbanas diferentes com variados perfis; sobretudo se considerarmos que a capital do estado Palmas é, consensualmente, uma cidade administrativa; Araguaína é referência para a expansão da fronteira agrícola na Amazônia Legal. Antero (2017) destaca que o município exporta um terço da produção do estado do Tocantins num conjunto composto por carne, couro bovino e miúdos, ratificando assim a centralidade de Araguaína como espaço de fluxo de capitais, inserindo-a na dinâmica do agronegócio.

Como lembra Steinberger e Bruna (2001), por volta dos anos 70 e 80, falar de cidades de porte médio, no Brasil, significava falar de uma política urbana nacional enquanto política pública. Atualmente, a redução do papel do Estado em relação à

iniciativa privada é uma realidade, onde a eficiência e competitividade estão cada vez mais presentes. Observa-se mudanças nas produções, consumo e qualidade de vida, induzido pelo redimensionamento das atividades empresariais, em termos econômicos, sociais e espaciais. A retirada do papel do Estado na mediação das relações com o trabalho facilitará entre outras questões uma maior exploração e insalubridade nas relações trabalhistas.

Dado esse quadro, pode-se questionar a atualidade de recuperar avaliações realizadas sobre o Programa de Cidades de Porte Médio ligado a políticas urbanas nacionais, tradicionalmente concebidas com objetivos de igualdade. Isso torna-se mais complexo quando constata que o Estado brasileiro, desde meados dos anos 80, abandonou o pensamento de explicitar, oficialmente, discursos de políticas nacionais de cunho territorial, tanto urbanas como regionais (STEINBERGER E BRUNA, 2001).

Para compor com o debate acerca de Araguaína como Cidade Média na Amazônia Legal, cabe expor a importância da discussão acerca da precarização e adoecimento no trabalho.

2.1 Adoecimento no trabalho

Segundo Domingos, Santos (2015), o modo de produção capitalista que é vivenciado na atualidade diz muito sobre as condições de trabalho, devido as transformações demandadas pelo surgimento e a forma como se desenvolveu esse sistema, há uma necessidade capitalista em obrigar um novo perfil de trabalhador a ser flexível, participativo, multifuncional, devendo esse indivíduo ter que se adequar a empresa.

Esse formato que obriga e exige que o trabalhador passe muito mais tempo no trabalho, implica no surgimento de doenças em função da exaustão nas atividades laborais, sendo a principal as Lesões por Esforço Repetitivo/Doenças Osteomusculares Relacionadas ao Trabalho (LER/DORT). Essas variáveis que incube a esse formato (intensidade, banco de horas...) altera o ritmo biológico do indivíduo. Assim, é perceptível que a saúde do trabalhador é cada vez mais precarizada e fragilizada devido o que o capital acaba determinando (DOMINGOS, SANTOS, 2015).

Dentro do trabalho contemporâneo (FRANCO; DRUCK; SILVA, 2010) é notório uma combinação entre banalização da injustiça social, com uma naturalização do trabalho precário, a violência no trabalho (principalmente, a violência psicológica), destruição

ambiental, com direitos sociais conquistados e práticas organizacionais cada vez mais em retrocesso, todos estes fatores levam ao sofrimento e adoecimento, configurando o trabalho patogênico.

Oliveira, Santos e Feliciano (2013), relatam que a prevenção do adoecimento é importante, devendo o indivíduo conhecer e controlar os riscos que cada profissão pode ocasionar, visando a promoção da saúde dos trabalhadores, pois o trabalho é um determinante e condicionante da saúde.

Os dados do CEREST representam um recorte de doenças acometidas em trabalhadores em uma frequência por ano em 10 anos. Portanto entre 2012 e 2021, o CEREST registrou um número absoluto de 1.160 doenças relacionadas ao trabalho. Observou que o maior número de notificações de doenças relacionadas ao trabalho foi em 2019 (19,91%), seguido de 2020 (16,29%), 2013 (12,33%).

Observa-se que a pandemia da COVID-19 não foi impedimento para que as notificações ocorressem, considerando que os dois primeiros anos da doença são os que apresentam a maior taxa de registros de notificação. Em uma análise futura poderemos relacionar o aumento das notificações com a pandemia da COVID-19 e a precarização do trabalho durante a crise sanitária.

Dentre as doenças ocupacionais, em destaque com o maior registro de casos foram as LER/DORT (42,93%), Intoxicação Exógena (28,71%) e Dermatoses Ocupacionais (25,69%), respectivamente nessa ordem. Os fatores determinantes para o aparecimento das LER/DORT recai sobre um processo produtivo onde o trabalhador é obrigado a intensificar o ritmo e prolongar a jornada de trabalho, este dado corrobora para a configuração do trabalho como adoecedor e precarizado.

Kremer, Faria (2004) reafirmam esta evidência ao identificar que a intensificação do trabalho, aliada a longas jornadas laborais, contribui para aumentar o risco de o trabalhador desenvolver doenças ocupacionais relacionadas às LER/DORT.

Dentre o total de casos, (55,17%) representam o sexo masculino e (44,83%) o sexo feminino. Observa-se um equilíbrio nos dados quando comparados homens e mulheres, considerando que o mercado de trabalho é desigual. A inserção das mulheres torna-se evidente, na maioria dos países industrializados, rompe-se os paradigmas sobre gênero gradualmente, porém ainda existe para grande maioria da sociedade essa divisão sexual do trabalho. (PRONI, TEIXEIRA, COTRIM, 2020).

Outro dado relevante refere-se à raça/etnia do total de trabalhadores notificados, aqueles denominados pardos representa uma discrepância em relação as demais

raças/etnias, faz-se um percentual de (80,43%), seguido por Branca (10%), Preto (7,5%). Aqueles denominados pretos e pardos somam (87,93%), historicamente os mais vulneráveis decorrente das "oportunidades desiguais e acesso assimétrico aos serviços públicos, aos postos de trabalho, às instâncias de poder e decisão e às riquezas de nosso país" (PINHEIRO *et al*, 2009).

Para completar a ideia do perfil de trabalhadores, em relação a escolaridade, (37,07%) Ensino Médio Completo, traduzindo como o maior percentual em relação as demais classificações, seguido por 5ª a 8ª série incompleta do Ensino Fundamental (12,59%), Educação Superior Completa (12,5%), sendo importante destacar que o menor número foi de Analfabetos (0,95%), provavelmente em função de se encontrar em situação de maior exclusão esse público pouco aparece nos dados.

Observe-se que o perfil dos mais adoecido são os que tem menores escolaridades. Predomina a conclusão do ensino médio na maioria dos trabalhadores, mais que, todavia, ainda há analfabetos, em um país como Brasil em desenvolvimento, em que há escolas públicas, de acesso gratuito, observamos uma realidade comum de limitação de vida para o sustento a família, também evidenciado pelo alto índice de trabalhadores autônomos retratados nessa pesquisa.

Sobre as ocupações no mercado de trabalho, há uma lista de ocupações bastante variada, onde ilustra que os faxineiros são os mais acometidos por alguma doença do trabalho (6,64%), serralheiros (6,38%), pedreiros (6,21%), alimentadores de linha de produção (5,60%), técnicos de enfermagem (3,71%) e soldadores (3,45%),

Observamos que os homens adoecem um pouco mais comparado as mulheres. Trazendo essa realidade para as ocupações, a maioria é desenvolvida pela figura masculina, aos quais exercem as atividades de serralheiro, pedreiro, alimentador de linha de produção, soldador e que retrata um cenário de precarização de trabalho, principalmente em questões salariais.

Estas profissões são marcadas pela informalidade e baixo nível de escolaridade, são trabalhadores que vivem na zona de vulnerabilidade. Este processo remete às definições de Robert Castel (1997), ao ser observado como uma precarização do trabalho, para Castel a crise da sociedade salarial e as transformações ocorridas no mundo do trabalho levam a exclusão, o autor define quatro zonas de existência social: a primeira, zona de integração configura-se o trabalhador estável, goza-se com suportes relacionais sólidos; segunda, zona de vulnerabilidade em que há precariedade nas relações de trabalho e fragilidade nas relações sociais; terceiro, zona de desfiliação ou marginalizados

que conta com a ausência de trabalho e isolamento social; quarto, zona de assistência: incapacidade de trabalho e terá quase sempre um suporte social (CASTEL, 1997, p. 23-24).

Se tratando do vínculo empregatício, a maioria dos trabalhadores tem emprego registrado (44,65%), seguido por autônomos (23,01%), servidores públicos estatutários (12,24%), empregados não registrados (8,62%). Assim 31,63% dos trabalhadores do estudo fazem parte da zona de vulnerabilidade, dado relevante para que políticas públicas possam ser estabelecidas para mitigação dos impactos social para esta categoria de trabalhadores.

Com relação ao tipo de atividade econômica das empresas, usando como padrão a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), destaca-se Edificações (Residenciais, Industriais, Comerciais e de Serviços) (8,02%), Comércio Atacadista de Carnes e Produtos da Carne (5,52%), Fabricação de Artigos de Serralheria – Exceto Esquadrias (3,62%).

A evolução desses trabalhadores em um período de 6 meses a 1 ano teve prevalência na Cura (23,79%), Cura sem Sequelas (23,36%), Incapacidade Permanente Parcial (18,71%), Incapacidade permanente total (2,93%), é importante ressaltar que ocorreram 2 óbitos por Intoxicação Exógena Relacionada ao Trabalho.

Obtemos bons resultados relacionados a cura destes trabalhadores, porém ainda há aqueles que precisarão mudar seus hábitos e rotinas, pela incapacidade parcial e outros pela incapacidade total para o trabalho, o que pode provocar grandes transformações na vida desse indivíduo.

É importante ressaltar que as implicações das incapacidades geradas pelo trabalho acarretam ao indivíduo e aos familiares custos financeiros, dor e sofrimento, levando a impactos econômico, sociais e psicológicos, principalmente pela centralidade que o trabalho ocupa na vida do homem.

4. Considerações finais

Apesar dos avanços de políticas públicas, novas e velhas questões referentes a saúde e o trabalho são comuns, no cotidiano do trabalhador. Este estudo traz questões sobre a precarização do trabalho e os impactos causados nos trabalhadores com o surgimento de doenças advindas do trabalho.

Uma das formas de adoecimento relacionado ao trabalho contemporâneo como vimos são as LER/DORT, muito comum pelo modo de produção capitalista e as condições de trabalho, mencionado nessa pesquisa. Contudo não é possível basear-se somente em dados oficiais como estes para delimitar o adoecimento no trabalho, pois a grande maioria das vezes os casos não são notificados. Fatores que desmobilizam as pessoas é a incompreensão, o não entendimento dos impactos do trabalho sobre a saúde física e mental, negação da relação doença-trabalho, o não registro desta realidade leva a uma redução de viabilidades de políticas públicas para mudança deste cenário (DEJOURS; BÈGUE, 2010). Apesar dessas considerações os dados evidenciam uma incidência maior de adoecimento em pessoas com perfil social reconhecidamente mais frágil, a saber, menos escolarizados, pretos e pardos e profissões consideradas braçais e de baixa remuneração.

Estamos a falar de ambientes de trabalhos com menor predição tecnológica, maior esforço humano e consequentemente com pouca regulação nas relações laborais ficando o trabalhador exposto às poucas oportunidades que lhes são ofertadas pelo mercado.

5. Referências

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**: Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ANTERO, Roberto. Centralidade urbano-regional da pecuária de Araguaína–TO: a capital do boi gordo? **Revista de Geografia** (Recife), v. 34, n. 2, p. 194-215, 2017.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**-IBGE. 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/araguaina/panorama>. Acesso em: 13 out. 2020.

CASTEL, Robert. Tradução: Ida Maria Thereza S. Frank. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à "desfiliação". **CADERNO CRH**, Salvador, v. 10, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em:https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664/12038. Acesso em: 13 out. 2021.

COTRIM, Luisa Rabioglio; TEIXEIRTA, Marilane Oliveira; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Desigualdade de gênero no mercado de trabalho formal no Brasil.** Junho 2020. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 383, jun. 2020.

DEJOURS, Christophe; BÈGUE, Florence. Suicídio e trabalho: o que fazer? Tradução de Franck Soudant. Brasília. Paralelo 15, p. 1-128, 2010.

DOMINGOS, Maria José Lourenço; SANTOS, Charliane Silva dos. A relação entre a precarização das relações de trabalho e a saúde do trabalhador. *In:* **SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL TRABALHO E POLITICA SOCIAL, 1**., 2015, Florianópolis.

FARIA, José Henrique de; KREMER, Antonio. **Reestruturação produtiva e precarização do trabalho:** o mundo do trabalho em transformação. Universidade Federal do Paraná – UFPR Setor de Ciências Sociais Aplicadas Departamento de Administração Geral e Aplicada CEP: 80060-150 Curitiba/PR Brasil REAd – Edição 41, v 10, n 5, set/out, 2004.

FRANCO, Tânia; DRUCK, Graça; SILVA, Edith Seligmann. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado. Aprovado: 22/10/2010. **Revista brasileira de Saúde ocupacional,** São Paulo, 2010.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política** – Uma introdução crítica. 8ª Ed. São Paulo, Cortezp, p 41, 2012.

OLIVEIRA, Jefferson Moraes de; SANTOS, Priscilla Furtado; FELICIANO, Rafaela de Godoy; ASSIS, Maíra Muniz; CORTEZ, Elaine Antunes; VALENTE, Geilsa Soraia Cavalcanti. Revista de Pesquisa Cuidado é Fundamental Online E-ISSN: 2175-5361 rev.fundamental@gmail.com Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Riscos e doenças ocupacionais do docente universitário de enfermagem: implicações na saúde do trabalhador. vol. 5, núm. 1, enero-marzo, 2013, pp. 3267-3275 Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil**. Revista de Pesquisa: cuidado é fundamental online.** jan/mar. 2013.

PACÍFICO FILHO, Miguel; BORGES, Thelma Pontes; IWAMOTO, Helga Midori; CANÇADO, Airton Cardoso. Dinâmica de Contágio da Covid-19 em Cidades Médias da Amazônia Legal: Araguaína (TO), Imperatriz (MA) e Marabá (PA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 270-283, dez/2020 (Ed. Especial). Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: file:///C:/Users/Fabyanne/Downloads/5985-13276-1-PB.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

PINHEIRIO, Luana; FONTOURA, Natália de Oliveira; QUERINO, Ana Carolina; BONETTI; Alinne; ROSA, Waldemir. **Retrato das Desigualdades de gênero e raça**. 3. ed. Brasília: Ipea: SPM: UNIFEM, p. 36, 2009.

RAFAGNIN, Maritânia Salete Salvi; RAFAGNIN, Thiago Ribeiro. O Debate sobre a centralidade do trabalho. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas** (UFPel), v. 02, n.1. p. 107-119. Jan/jun. 2016.

SANTOS, Breno; MELO, Marina. Debates sobre a centralidade do trabalho e a participação na informalidade**. International Journal on Working Conditions** (RICOT Journal), Nº 1, Porto: IS-FLUP, p. 25-44. 2011.

SILVA, Iraneide Pereira; BORGES, Celiane Camargo; MENDES, Diego Costa; LORETO, Myrna Suely Silva. Psicodinâmica do Trabalho: um estudo etnográfico sobre prazer, sofrimento e estratégias defensivas no setor de alojamento. ***In:*** **CONGRESSO**

BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4. 2016, Porto Alegre. 19 a 21 de outubro de 2016. Disponível em: https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/101. Acesso em: 13 out. 2021.

SODRÉ, Reges; RAMIRES, Julio Cesar de Lima. Contribuições ao estudo de cidades médias: Araguaína, Gurupi e Palmas, no Tocantins. **Novos Cadernos NAEA**. v. 20, n. 1, p. 169-188, jan-abr. 2017.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. **Cidades médias:** elos do urbano-regional e do público-privado. CAPÍTULO 2. Repositório do conhecimento do IPEA. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9873. Acesso em: 12 jun. 2021.

DIAGNÓSTICO LABORAL: UM EXERCÍCIO A PATIR DOS DADOS DE MINAS GERAIS

Gustavo Bruno Pereira de Souza[1]
Maria das Dores Saraiva de Loreto[2]

1. Introdução

A economia brasileira, nos últimos anos, vem percorrendo um caminho que enseja o advento de condições que, de certa forma, viabiliza e engendra dificuldades relacionadas a instabilidade empregatícia, não oferecendo, aos indivíduos, recursos materiais e simbólicos que, em geral, possibilitam o pleno desenvolvimento de suas potencialidades, interesses e a possibilidade de acesso às estruturas de oportunidades de alcance aos bens e serviços de consumo, em função do ensejo de recentes reviravoltas que tiveram efeitos importantes no cenário político, econômico e, sobretudo, laboral, fato progenitor da motivação para uma análise desse panorama.

Dado tais pressupostos, procurando contribuir para o entendimento das mudanças que se processam no mercado de trabalho mineiro, objetivou-se, em linhas gerais, apreender nuances da força de trabalho alocada no estado, compreendendo os recortes temporais entre os primeiros trimestres de 2015 a 2020, com informações provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral – PNADC. A PNAD Contínua é uma pesquisa apurada pelo IBGE e visa acompanhar flutuações da massa trabalhista e de outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico (BRASIL, 2021). A discussão proposta visa identificar padrões e/ou novas singularidades, a fim de poder possibilitar a observância de grandes tendências e suscitar o debate.

Os dados agregados, que foram utilizados para o desenvolvimento dessa argumentação, foram extraídos do Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, pela consulta aos registros trimestrais inerentes à PNAD Contínua. O SIDRA é uma plataforma digital que permite consultar informações de todos os indicadores econômicos (como os de trabalho e rendimento, inflação, indústria, comércio, serviços, agropecuária

[1] Superior em Administração pelo Centro Universitário de Viçosa (2019). Mestrando em Economia Doméstica na Universidade Federal de Viçosa (UFV). gustavobsouza@ufv.br
[2] Pós-Doutora em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph - Canadá. Professora Titular do Deptº de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa. mdora@ufv.br

e o PIB) em diferentes recortes territoriais (como estados, municípios e bairros) com suas respectivas séries históricas e/ou temporais disponíveis para cada pesquisa.

Pelo caráter múltiplo e heterogêneo da questão, em função do tema "trabalho" conceber questões pautadas em óticas distintas, que se ancoram em variados aspectos, foram eleitas duas variáveis, como foco de análise, a partir das quais seria possível estabelecer uma apreciação: idiossincrasias relacionadas ao trabalho, assim como dos rendimentos do âmbito populacional compreendido pelo conjunto dos dados.

No âmbito das dimensões apresentadas, as variáveis supramencionadas foram cruzadas, de acordo com a viabilidade permitida pelo SIDRA, com outras dimensões (grupos de idade, nível de ocupação, nível de desocupação, condição da força de trabalho em relação à condição de ocupação, subutilização das pessoas em idade ativa e/ou pessoas desalentadas, tempo de procura por trabalho, médias de horas efetivamente trabalhadas, subocupação por insuficiência de horas e nível de informalidade). Estes mesmos dados foram organizados por meio de gráficos e tabelas e o software empregado na pesquisa para a confecção dos gráficos comparativos e de exposição dos fatores em explanação foi o Microsoft Excel.

2. Elucubrações e atributos do proletariado mineiro: O que avança mais?

Iniciando análise das informações concatenadas, conforme Tabela 1, os índices concernentes aos níveis de desocupação (percentual de pessoas desocupadas, na semana de referência, em relação às pessoas em idade de trabalhar) das pessoas de 14 anos ou mais de idade se acentuaram significamente. O nível de desocupação em Minas Gerais foi estimado em 7,3%, no primeiro trimestre de 2020, cerca de 2,2 pontos percentuais maior que o resultado de 2015 (5,1%).

Faixa Etária	**2015-1**	**2016-1**	**2017-1**	**2018-1**	**2019-1**	**2020-1**
14-17 anos	7,6	10,3	10,6	10,5	10,1	11
18-24 anos	12,5	17,3	20,3	20,3	17,1	18,1
25-39 anos	5,9	8,3	10,3	9,1	8,2	8,9
40-59 anos	3,2	4,4	6	5,8	5,2	5,2
60 anos ou +	0,6	0,9	1,5	1,2	1,2	1,1
Total	5,1	7	8,7	8,1	7,1	7,3

Tabela 1 – Nível de desocupação, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência, em Minas gerais, por grupos de idade (em porcentagem).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 4094).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

A deterioração nos níveis de desocupação teve uma maior avaria entre as pessoas de menor idade. No primeiro trimestre de 2015, para os grupos populacionais de 14 a 17 anos e de 18 a 24 anos de idade, as estimativas de desocupação seguiram uma trajetória ziguezagueante, passando de 7,6% e 12,5%, no primeiro trimestre de 2015, para 10,6% e 20,3%, no mesmo trimestre em 2017, respectivamente.

As estimativas sistematizadas demostraram que, no primeiro trimestre de 2017, registrou-se o maior nível de desocupação nos grupos de idade acima dos 18 anos, sublinhando que esse percentual alcançou níveis históricos no período em questão. Após esse período, as estimativas mostram sinais de recuo, exceto para o grupo de pessoas de 14 a 17 anos de idade (elevação de 10,5%, para 11%, entre o primeiro trimestre de 2018 e 2020). Para os demais grupos de idade, 25 a 39, 40 a 59 e 60 anos ou mais de idade, no primeiro trimestre de 2020, o nível de desocupação ficou em 8,9%, 5,2% e 1,1%, respectivamente; abaixo da estimativa verificada em 2017, maior nível da série, porém abaixo das estimativas de desocupação verificadas nos dois primeiros trimestres da série analisada (2015 e 2016).

Frente ao mesmo período, as estimativas apontam que as pessoas de 14 anos ou mais de idade que estavam fora da força de trabalho (compreendem as pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência da pesquisa), somavam 6,4 milhões, no primeiro trimestre de 2015; em 2020 esse contingente somou 6,5 milhões. No período de cinco anos, de acordo com os dados, foram 111 mil trabalhadores a mais que possuíam um potencial de se transformarem em força de trabalho, conforme Tabela 2.

Condição da força de trabalho	2015-1	2016-1	2017-1	2018-1	2019-1	2020-1
Total	16887	17140	17177	17359	17470	17690
Força de trabalho	10453	10699	10907	11105	11071	11145
Força de trabalho - ocupada	9592	9506	9416	9703	9836	9862
Força de trabalho - desocupada	861	1193	1491	1402	1235	1283
Fora da força de trabalho	6434	6441	6270	6254	6400	6545

Tabela 2 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade, por condição em relação à força de trabalho e condição de ocupação, em Minas gerais (mil pessoas).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 4092).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

Dentre as pessoas que estavam fora da força de trabalho, o percentual da população com 14 anos ou mais de idade em condição de desalento, em Minas Gerais, passou de 2,8%, no primeiro trimestre de 2015, para 6,9%, no mesmo trimestre de 2020 (Gráfico 1). As estimativas mostraram alta de 4,1 pontos percentuais em relação ao trimestre encerrado no final de março de 2015, o que denota alta de milhares de pessoas acometidas por essa condição. Entre as razões apontadas, para desistir de procurar emprego, o desalentado pode declarar que não conseguiu trabalho por julgar que não tinha experiência, ou era muito jovem ou idoso, ou por acreditar que não havia trabalho na localidade. Entretanto, se tivesse conseguido trabalho, estaria disponível para assumir a vaga.

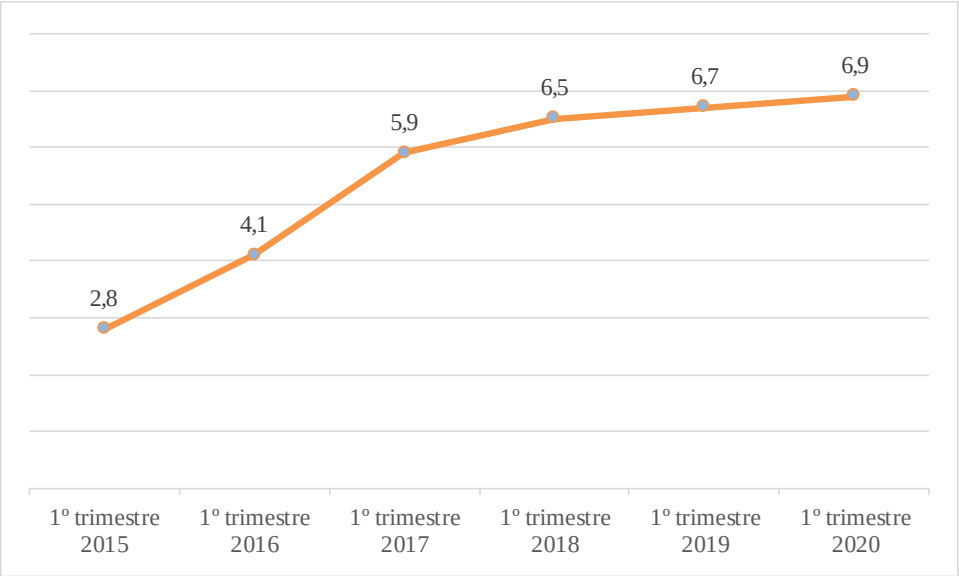


Gráfico 1 – Percentual de pessoas desalentadas na população de 14 ou mais anos de idade fora da força de trabalho, em Minas gerais, na semana de referência.
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 6812).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

Ainda seguindo análise da Tabela 2, a população na força de trabalho (compreendem as pessoas ocupadas e as pessoas desocupadas, na semana de referência da pesquisa) somou, no primeiro trimestre de 2020, 11,14 milhões, com as estimativas apontando alta ante ao trimestre imediatamente anterior, equivalente a 11,07 milhões de pessoas, alta de 74 mil trabalhadores a mais entrando no mercado de trabalho.

O movimento foi puxado, provavelmente, pelo avanço do nível de ocupação (percentual de pessoas ocupadas em relação às pessoas em idade de trabalhar na semana de referência da pesquisa) da população pertencente aos grupos de maior idade, de acordo com a Tabela 3.

Faixa Etária	**2015-1**	**2016-1**	**2017-1**	**2018-1**	**2019-1**	**2020-1**
14-17 anos	17,4	14,2	13,9	16,2	15,5	13,9
18-24 anos	59,8	56,2	55,1	54,3	57,3	55,9
25-39 anos	76,7	75,3	74,4	75,8	76,2	75,5
40-59 anos	68,3	68,1	67,3	69,3	69	68,8
60 anos ou +	21,7	21,7	21,1	22,1	23,4	23,1
Total	56,8	55,5	54,8	55,9	56,3	55,7

Tabela 3 – Nível de ocupação, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência, em Minas gerais, por grupos de idade (em porcentagem).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.

*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 4094).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

Seguindo análise da Tabela 3, o percentual dos níveis de ocupação, para a população com 40 a 59 anos e 60 anos ou mais de idade, seguiram uma trajetória labiríntica, porém de elevação, com as estimativas passando de 68,3% e 21,7%, no primeiro trimestre de 2015, para 67,3% e 21,1%, no mesmo trimestre em 2017; sendo que, um ano depois, os contingentes cresceram para 69,3% e 22,1%, respectivamente. Após esse período, no primeiro trimestre de 2019, o contingente concernente ao nível de ocupação da população com 60 anos ou mais de idade continuou a crescer, atingindo, na devida ordem, 23,4%. Um ano depois, os contingentes desaceleraram. No entanto, as estimativas de ocupação verificadas nos anos finais da série investigada foram maiores ante aos níveis registrados nos dois primeiros trimestres do agrupamento contextualizado.

No que tange aos níveis de ocupação da população com até 39 anos de idade, as estimativas tocantes a população de 25 a 39 anos apresentaram reduções seguidos de leves aumentos. A população de 14 a 17 anos de idade registrou a maior redução (3,5 pontos percentuais) nos níveis de ocupação, de 2015 para 2020.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução do rendimento médio real efetivo para o 1º trimestre no período de 2015 a 2020. O rendimento médio real do trabalho principal, efetivamente recebido pelas pessoas ocupadas em Minas Gerais, foi estimado, no 1º trimestre de 2015, em R$ 2.362. Após subir, no primeiro trimestre de 2016, maior valor da série, (para R$2.411), as estimativas dos rendimentos mantiveram um percurso sinuoso até o último ano da série, com quedas em 2020, 2019, 2018 e 2017 frente a 2016. As grandes discrepâncias entre os ganhos auferidos são visíveis de acordo com as características das pessoas. No primeiro trimestre de 2020, os rendimentos médios reais do trabalho principal das pessoas brancas somou R$2.911, da população parda R$1.945 e da preta R$1.917.

De acordo com a pesquisa, nos meses encerrados no primeiro trimestre de 2020, o rendimento médio dos trabalhadores mineiros com ensino superior completo (R$ 4.801) era, aproxidamente, duas vezes maior que o daquelas com somente ensino médio completo (R$2.014) e cerca de quatro vezes o daqueles sem instrução (R$1.067). As mesmas tendências são observadas nas diferenças de gênero: os rendimentos dos homens são mais altos que o das mulheres, conforme Gráfico 2, adiante.

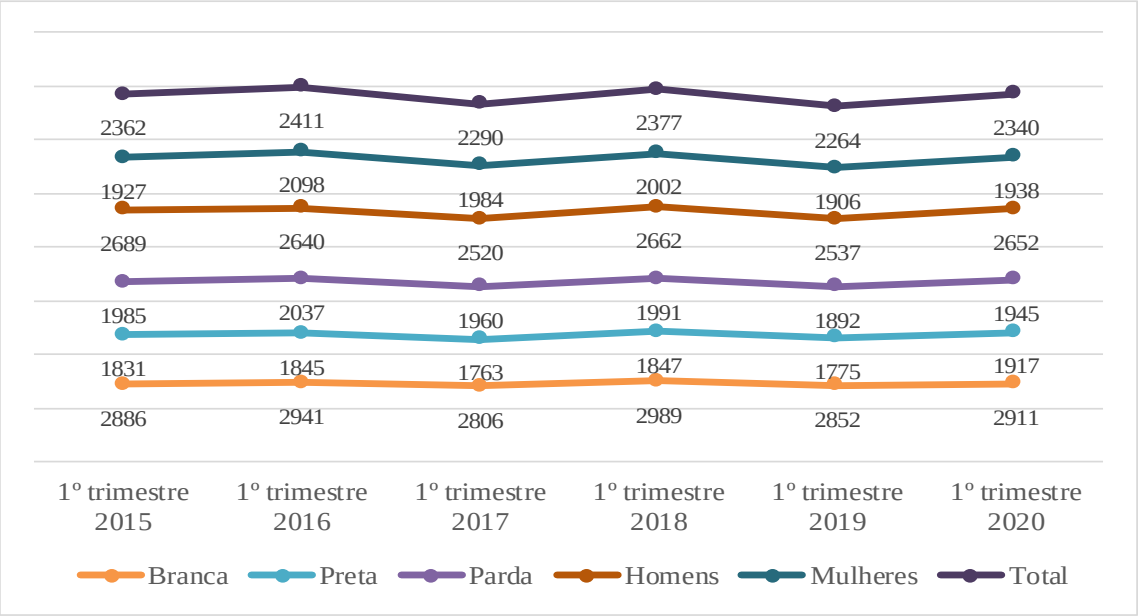


Gráfico 2 – Rendimento médio real do trabalho principal, efetivamente recebido no mês de referência, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, em Minas Gerais, com rendimento de trabalho em reais, por sexo e por cor ou raça (faixa salarial/números abaixo).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 5436 e 6405).
Nota: A categoria Total inclui as pessoas de cor ou raça amarela, indígena e sem declaração.
O rendimento efetivo se refere ao valor recebido no mês anterior ao da coleta. Para cálculo do valor real, é utilizado o deflator da média do último trimestre de coleta divulgado, nota de 16/10/2018 disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/17270-pnad-continua.html?=&t=notas-tecnicas.
A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

As desigualdades dos rendimentos do trabalho entre os grupos de idade são, também, bastante definidas. Considerando a série investigada, no primeiro trimestre de 2020, os rendimentos médios reais efetivos do trabalho principal das pessoas ocupadas com 18 a 24 anos de idade eram, aproximadamente, cerca de 1,7 vezes menor que a renda daqueles com 25 a 39 anos de idade. A atenuação dos rendimentos, considerando a diferença entre os dois extremos da série contextualizada, demostraram desfalque nos estipêndios para todos os grupos etários, salvo a população pertencente ao grupo de 60 anos ou mais.

Adicionando-se o cruzamento com a média de horas efetivamente trabalhadas por semana no trabalho principal, das pessoas com mais de 14 anos de idade, as disparidades entre os grupos populacionais permaneceram, da mesma forma, expressivas, conforme dados do Gráfico 3.

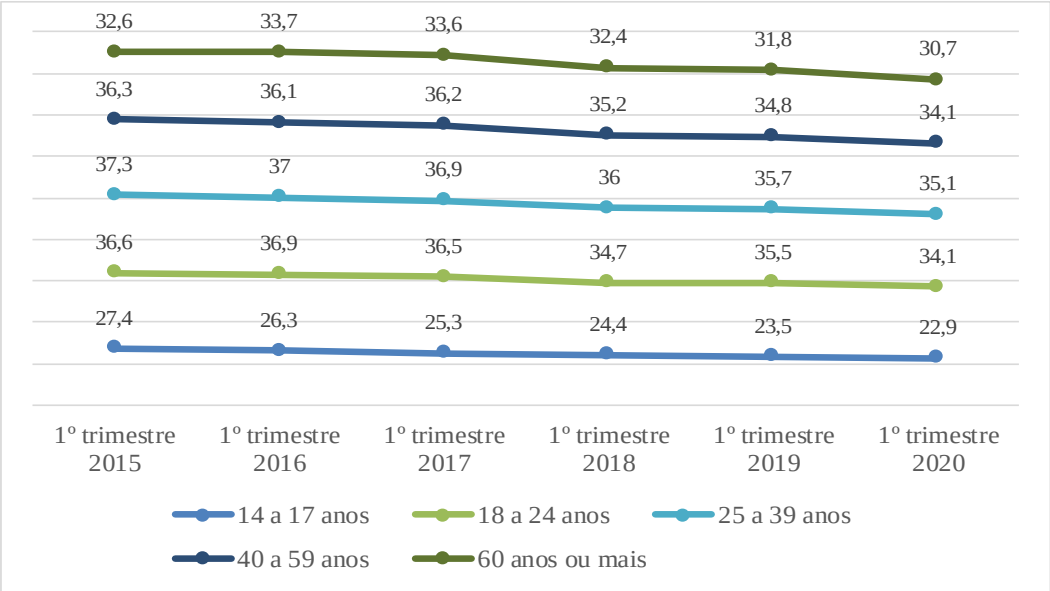


Gráfico 3 – Média de horas efetivamente trabalhadas, na semana de referência, no trabalho principal, em Minas Gerais, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, por grupos de idade, em horas (faixa de horas/números acima).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 6372).
Nota: A partir do 4º trimestre de 2015 houve mudança da forma de captação do quesito de horas efetivamente trabalhadas. Anteriormente, investigava-se as horas trabalhadas diariamente e somava-se o total de horas para se obter as horas semanais e, a partir do referido trimestre, passou-se a investigar diretamente as horas semanais efetivamente trabalhadas.
A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

A partir do primeiro trimestre de 2015, para o grupo populacional de menor idade da série, a média de horas trabalhadas apresentou um recuo, passando de 27,4 horas, no primeiro trimestre de 2015, para 26,3 horas, no mesmo trimestre em 2016. Após esse período, a média de horas efetivamente trabalhadas das pessoas de 14 até 17 anos continuou seguindo uma trajetória de queda, caindo para 25,3 horas, depois, 24,4, 23,5 e 22,9 horas, nos trimestres imediatamente contíguos, seguindo a ordem.

Para a população lotada no grupo de 18 a 24 anos de idade, a queda na média de horas efetivamente trabalhadas, considerando a diferença entre os dois extremos da série contextualizada, foi de 2,5 horas, caindo de 36,6, no primeiro trimestre de 2015, para 34,1 horas, no mesmo período em 2020. A média de horas semanais trabalhadas por esse grupo, entre os trimestres investigados, foi de 35,7 horas.

No que tange a média de horas efetivamente trabalhadas do público com 25 anos ou mais de idade, o índice também sofreu variações abruptas. Todavia, como pode ser

observado no Gráfico 3, a população de até 24 anos de idade perdeu, proporcionalmente, em média, de acordo com os dados, mais horas efetivas de trabalho.

Quando se analisa o tempo de procura por trabalho, quase 60% das pessoas de 14 anos ou mais de idade, que estavam desocupadas na semana de referência, procuravam emprego a pelo menos um ano, em Minas Gerais, no primeiro trimestre de 2020, conforme Gráfico 4, a seguir.

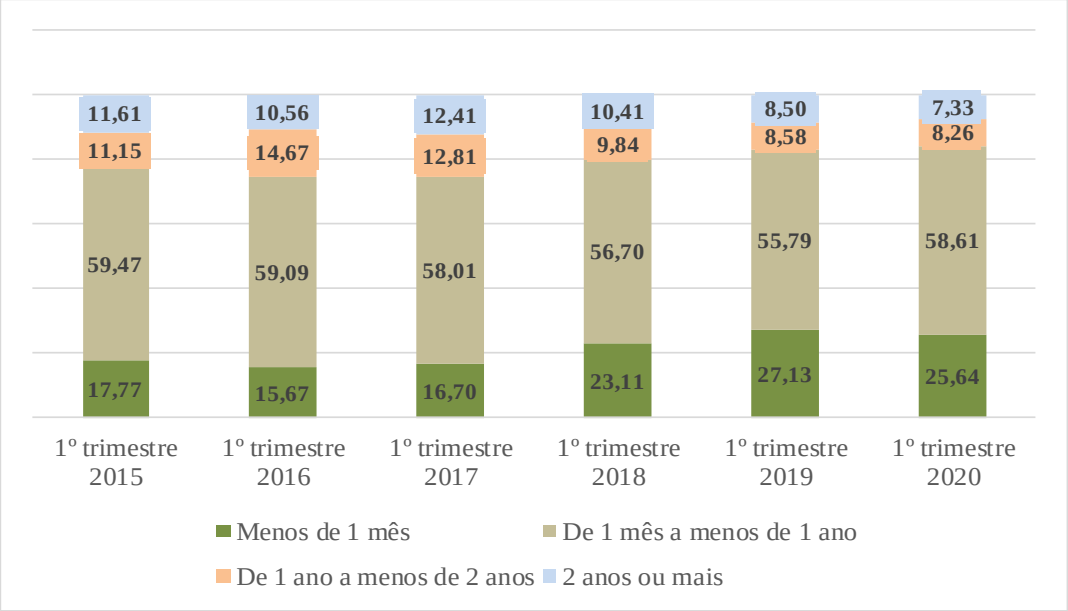


Gráfico 4 – Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas na semana de referência, em Minas gerais, por tempo de procura de trabalho.
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 1616).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

A proporção de pessoas desempregadas que buscavam trabalho há pelo menos um mês era de 17,7%, no primeiro trimestre de 2015. Após queda de 2,1 pontos percentuais em 2016 frente a 2015, o percentual volta a subir no mesmo período de 2017 e 2018. O maior valor da série ocorreu em 2019, quando o percentual da população que buscava trabalho a pelo menos um mês alcançou 27,1%. Em 2020, o mesmo indice caiu para 25,64%, 7,87 pontos percentuais acima do mesmo percentual verificado em 2015. A pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua trimestral demonstra que durante o período analisado, ocorreu uma elevação do tempo de procura por oportunidades laborais,

ou seja, as pessoas ficam mais tempo em filas de emprego há busca de alguma oportunidade.

O aumento da constância do período de procura por emprego pode ser um sinal de um mercado de trabalho que apresenta uma dinâmica muito fraca. Portanto, em Minas Gerais, não há apenas maior número de indivíduos desalentados, as pessoas vivem a procura de emprego e um tempo de procura muito mais longo.

Já a taxa composta de subutilização da força de trabalho, indicador que inclui a taxa de desocupação, a taxa de subocupação por insuficiência de horas e a taxa da força de trabalho potencial (pessoas que não estão em busca de emprego, mas que estariam disponíveis para trabalhar), passou de 14,1%, no primeiro trimestre encerrado em 2015, para 15,9%, no mesmo período em 2016, depois, 19,4%, 19,2%, 18,8% e 17,9%, nos trimestres imediatamente adjacentes, seguindo a ordem.

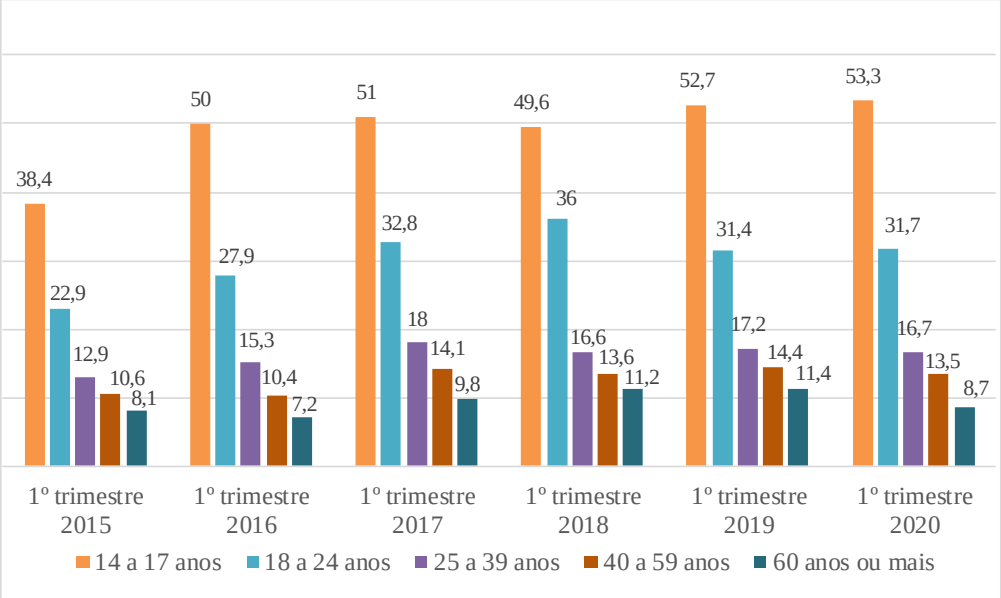


Gráfico 5 – Taxa combinada de desocupação e de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, em Minas Gerais, por grupos de idade (em porcentagem).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 6397).
Nota: A partir do 4º trimestre de 2015 houve mudança de conceito na subutilização da força de trabalho por insuficiência de horas trabalhadas. Anteriormente, considerava-se no cálculo do indicador as horas efetivamente trabalhadas e, a partir do referido trimestre, as habitualmente trabalhadas. Houve ainda mudança na forma de captação do quesito de horas trabalhadas.
A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

Consoante ao Gráfico 5, quando se desagrega a taxa combinada de desocupação e subutilização por insuficiência de horas por grupos de idade, os maiores crescimentos

da taxa de desocupação foram registrados no grupo de 14 a 17 (14,9 p.p.) e 18 a 24 anos (8,8 p.p.).

No que se refere ao aspecto previdenciário, os dados apurados, apresentados no Gráfico 6, relevam que quase um terço da população ocupada não possui seguridade social, ou seja, está fora do regime formal.

A síntese das informações demonstra que entre a população ocupada, o total de pessoas contribuindo para a previdência seguiu uma trajetória de queda desde de 2016, com variação negativa de 2,4%, no primeiro trimestre de 2017, em relação ao mesmo trimestre no ano imediatamente anterior. O mesmo percentual atingiu 66,3%, no mesmo trimestre de 2018, o menor patamar da série histórica aqui argumentada. No período equivalente em 2019, a taxa de contribuintes voltou a subir novamente frente a 2018, em torno de 0,3 pontos percentuais, alta equivalente de 114 mil pessoas entre os trabalhadores ocupados.

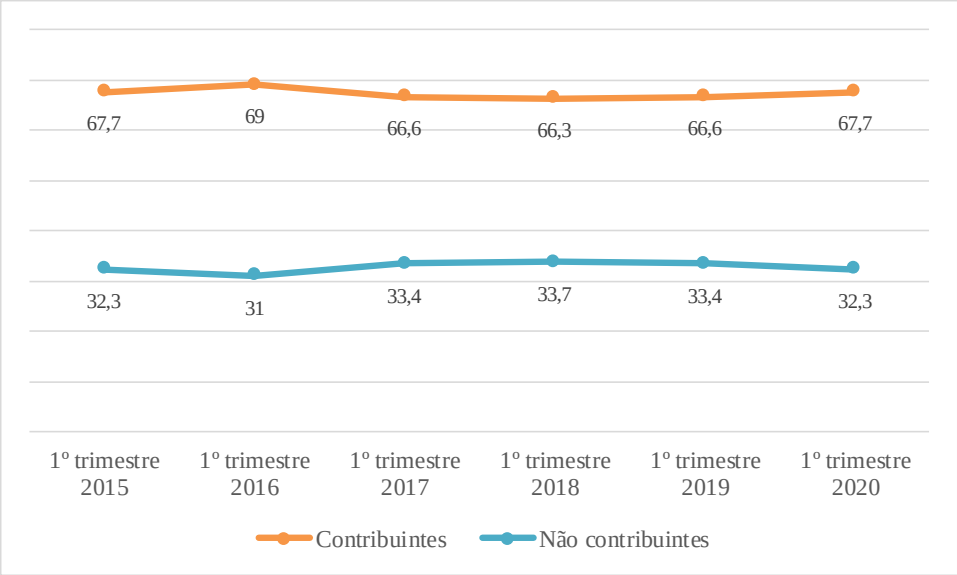


Gráfico 6 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por contribuição para instituto de previdência em qualquer trabalho, em Minas Gerais (em porcentagem).
Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Trimestral.
*Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (Tabela 5947).
Nota: A partir de 30 de abril de 2019, as estimativas da PNAD Contínua passaram a ser divulgadas com base na Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação–Revisão 2018, disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101597.
Consequentemente, todas as estimativas da PNAD Contínua, produzidas no período de 2012 a 2019, foram recalculadas.

Na passagem para o trimestre de 2020, o percentual de trabalhadores contribuintes teve uma elevação significativa ante ao trimestre imediatamente anterior (2019), uma alta de 1,1 pontos percentuais, alcançando o mesmo patamar do nível de contribuintes

verificados em 2015. Em termos populacionais, os não contribuintes em Minas Gerais, no primeiro trimestre de 2020, somaram 3,18 milhões de pessoas.

3. Considerações finais

De modo geral, os dados apresentados permitiram vislumbrar uma visão ampla da realidade empregatícia recentemente percorrida em Minas Gerais. Consoante aos dados, o mercado de trabalho começou a apresentar mudanças em algumas de suas características, com redução da média de horas efetivamente trabalhadas, aumento da população em condição de desalento, com reflexos nos rendimentos de alguns grupos populacionais e na condição de ocupação da força de trabalho do estado.

Os dados da PNAD Contínua demostraram desestabilização em muitas desagregações ao longo da série aqui analisada, solidificando prognósticos de que o ambiente do trabalho vive, na atualidade, os efeitos de uma crise com diferentes conotações. O nível de desocupação, em Minas Gerais, por exemplo, considerando o âmbito compreendido, aumentou em todos os grupos populacionais, mais acentuadamente, no grupo das pessoas de 18 a 24 anos de idade. Os níveis de ocupações, por sua vez, até aumentaram, no entanto, tiveram um aumento percentual, em Minas Gerais, nos grupos populacionais de 40 a 59 anos de idade e de 60 anos ou mais, com taxas de aumento de 2,66% e 1,8%, respectivamente.

Além de ter havido uma diminuição da população de jovens nos níveis de ocupação, também ficou claro que esse público recebe, em geral, remunerações inferiores. Os mais prejudicados por esse cenário são os adolescentes até porque, em geral, não possuem nem escolaridade nem experiência suficientes para alcançar postos de trabalho de maior qualidade.

Os dados denotam um mercado de trabalho com algum grau de escasseamento, precificando, mais acentuadamente, de acordo com as características das pessoas, no qual jovens e pessoas de cor e/ou raça parda e preta se veem mais comprometidas por esse panorama, maximizador e suscitilizador de outras vulnerabilidades socioeconômicas e espaciais.

Por mais que, nos últimos vinte anos, se possa constatar que se ampliou o espaço teórico, político e institucional para lidar tanto com o tema do direito ao trabalho quanto com as desigualdades específicas relacionadas com a situação juvenil, diante da mudança do contexto político, os novos tempos reforçam a constatação de que o Brasil percorre

uma nova trajetória histórica precisando enfrentar uma conjuntura de grave restrição dos gastos na área social, por decorrência da forte restrição fiscal imposta pelo Estado, onde já se observa um esvaziamento de muitos programas sociais existentes voltados para distintos grupos e segmentos sociais.

Acerca das políticas públicas direcionadas para as juventudes, exemplificativamente, Tomasi e Corrochano (2020), ressaltaram que muitas das políticas criadas em 2005 por demandas desse público, passaram por várias reveses e reformulações em decorrência da frágil articulação com outras políticas educacionais e com o sistema público de trabalho, emprego e renda brasileiros.

Assim sendo, o desenvolvimento de estudos e pesquisas acerca dessas dimensões são importantes no sentido de ser um subsídio para o debate e a instauração de cada vez mais espaços de escuta que acolham essas e outras discussões que são tão necessárias sobre as mais variadas temáticas relativas aos potenciais sujeitos das políticas públicas do país. É umas das pretensões que esse trabalho pretende resgatar e contribuir.

4. Referências Bibliográficas

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (BRASIL). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=conceitos-e-metodos. Acesso em: 11 out. 2021 as 13:46.

TOMMASI, Livia; CORROCHANO, Maria Carla. Do qualificar ao empreender: políticas de trabalho para jovens no Brasil. **Estudos Avançados,** nº 34 (99), p. 353-371, 2020. DOI: 10.1590/s0103-4014.2020.3499.021

CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: RUMO À DEGRADAÇÃO DA VIDA HUMANA

Daniela Trevisan Monteiro[1]
Deise Regina da Silva Souza[2]
Jussara Maria Rosa Mendes[3]
Dolores Sanches Wünsch[4]

1. Introdução

Este estudo apresenta resultados parciais de uma pesquisa internacional intitulada *Precarização do trabalho, desigualdade social e saúde do trabalhador, no contexto sócio-político do Brasil e da Espanha pós 2008*, cujo objetivo é dar visibilidade ao processo de precarização do trabalho e às formas de desigualdades sociais, analisando as repercussões para a saúde do trabalhador. Assim, o tema do presente estudo é orientado pelo objetivo geral da pesquisa, e pelos seus objetivos específicos os quais buscam identificar as mudanças do contexto sócio-político e econômico no período destacado e suas repercussões no processo de precarização do trabalho e desigualdades sociais, bem como analisar os impactos da reforma trabalhista para a ocupação laboral e os principais segmentos de trabalhadores atingidos e por fim verificar os principais agravos que impactam na saúde dos trabalhadores e suas consequências nas condições de vida e de proteção social.

O estudo tem sua relevância assentada na necessidade de uma análise crítica da realidade material do contexto histórico contemporâneo, que atinge fortemente o trabalho humano. Para tal, torna-se imprescindível considerar o aspecto da historicidade, tendo em vista que esta realidade é um produto histórico de sujeitos históricos em determinado modo de produção - o capitalista. Nesse sentido, destaca-se o colapso do sistema

[1] Psicóloga, Pós-doutoranda em Psicologia Social e Institucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-doutora em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: daniela.trevisan.monteiro@gmail.com.
[2] Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: deise_satte.souza@hotmail.com.
[3] Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social e de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: jussaramaria.mendes@gmail.com.
[4] Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social (UFRGS). E-mail: dolores.sanches@ufrgs.br.

financeiro internacional a partir da crise dos anos 2007/2008, agravada pela financeirização e mundialização da economia, repercutindo na esfera produtiva e nos modos de gestão do trabalho. O contexto de crise é acompanhado por uma série de desdobramentos para a classe trabalhadora, tal como: intensificação da exploração do trabalho, através do aumento da jornada de trabalho, por exemplo; aumento do desemprego e desalento; alterações no âmbito da legislação trabalhista e proteção social, as quais representam um retrocesso em relação aos direitos sociais conquistados através de lutas e tensionamentos; aumento nas desigualdades sociais; dentre outros.

Os dados destacados nesse artigo foram obtidos pelo grupo de trabalho brasileiro denominado "Grupo Nominal", que utilizou a técnica de grupo focal, no qual os participantes são previamente definidos, considerando suas experiências com a temática da pesquisa (ONOCKO, 2010). Trata-se, portanto, de um estudo de caráter qualitativo que utilizou-se de uma pesquisa de campo em território brasileiro com especialistas.

A amostra deste estudo é não probabilista do tipo intencional e por conveniência (BARDIN, 2009), composta por pesquisadores brasileiros cuja especialidade coincide com a temática da pesquisa, além de dirigentes sindicais. Os participantes foram identificados pela área de pesquisa e atuação e relacionados numericamente para fins de exposição dos resultados do estudo: Sindicalista (P1); Sociólogo(a) (P2); Sanitarista e Médico(a) do trabalho (P3); Sindicalista (P4); Auditor(a) fiscal do Ministério do Trabalho (P5); Professor(a) Universitário da área da saúde e trabalho (P6); Juíz(a) do trabalho (P7).

O grupo nominal foi realizado de forma online através da plataforma Mconf, em julho de 2020, considerando o atual período pandêmico. O debate foi pautado no objetivo do estudo, de modo que foram destacados os seguintes eixos de discussão, a partir dos quais os especialistas poderiam discorrer conforme sua escolha, durante um tempo previamente estipulado de 20 minutos por participante:

- Contexto Sociopolítico e econômico: papel do Estado, governos e da sociedade;
- Precarização, precariedade do trabalho e Situação da ocupação laboral: trabalho formal, temporário, intermitente, desemprego, informalidade, terceirização, dentre outras formas de trabalho;
- Reforma trabalhista e impactos nos direitos sociais: acesso às políticas públicas e proteção social;
- Saúde do Trabalhador: principais agravos à saúde e segmentos econômicos atingidos;

As falas dos especialistas foram transcritas e submetidas ao método de análise de conteúdo, seguindo as três fases: Pré-análise, que consiste na etapa organizacional, na qual se seleciona a amostra a ser estudada; Exploração do material, processo de classificação inicial; e Tratamento das informações, na qual é realizada a categorização, inferência e análise do conteúdo selecionado (BARDIN, 2009). Destaca-se que o estudo cumpriu com as resoluções acerca dos aspectos éticos em pesquisa no Brasil, quais sejam: Resolução 466/2012 e Resolução 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde; além disso, foi utilizado o termo de consentimento livre e esclarecido, no qual consta a autorização para divulgação das falas e nomes dos especialistas. A transcrição das falas foi revisada e aprovada pelos participantes.

2. Crise Estrutural do Capital e Repercussões para o Processo de Precarização do Trabalho e Adoecimento dos Trabalhadores

A discussão acerca da precarização do trabalho e os efeitos produzidos sobre a saúde dos trabalhadores, no contexto de crise capitalista, será destacado neste artigo a partir das categorias de análise que emergiram do processo de estudo, são elas: Crise do Capital, Precarização do Trabalho, Adoecimento laboral e Degradação da Vida Humana; e Formas de Resistência, as quais serão apresentadas no transcorrer da análise a seguir.

2.1. Crise do Capital

Marx e Engels (2008) caracterizam o modo de produção capitalista pela contradição entre a produção social da riqueza e sua acumulação privada, a partir da qual se desdobram uma série de consequências, como a produção da pobreza em massa da classe trabalhadora e movimentos de resistência. Dentre outros aspectos, os autores destacam que "a transformação contínua da produção, o abalo incessante de todo o sistema social, a insegurança e o movimento permanente distinguem a época burguesa de todas as demais" (Marx e Engels, 2008, p. 13). Esse constante movimento de transformações na forma de acumular o capital, é pontuado por crises características/inerentes ao modo de produção capitalista - a crise de superprodução.

Nesse sentido, a Participante 7 destacou que o capitalismo se desenvolve através de crises, a partir das quais se observa um aumento da intensificação da exploração do

trabalho, por meio de cobranças de metas, aumento da jornada de trabalho e das reformas trabalhistas. O Participante 2 situou sua análise a respeito da crise do capital a partir da perspectiva histórico-materialista-dialética, e considerou o processo de crise enquanto um complexo de ofensivas do capital no mundo do trabalho com o objetivo de reestruturar suas condições históricas de acumulação. Além disso, caracterizou a crise do capital enquanto uma crise estrutural

> [...] porque – no plano da crítica da economia política - diz respeito à tendência histórica de queda da lucratividade que tem se afirmado desde a grande crise capitalista de 1973-1975. [...] na perspectiva clássica de Karl Marx e Friedrich Engels, a crise capitalista se explica, em última instância, pela tendência histórica de queda da taxa de lucro por conta do aumento da composição orgânica do capital, o aumento da presença – em termos de valor – do trabalho morto em detrimento do trabalho vivo (Participante 2).

Nesse sentido, para o Participante 02, a crise radical da década de 1970, momento no qual ocorreu a primeira recessão global desde o pós-guerra, foi uma resposta do capital à crise estrutural de lucratividade, através do aumento da taxa de exploração da força de trabalho. Grespan (2015) contextualiza a crise mundial de 2008, a qual tem início nos Estados Unidos a partir do processo de desvalorização "em um efeito 'bola de neve', o valor das casas, das fábricas, da terra e do dinheiro começou a cair - ou seja, tudo perdeu valor". Considerando o caráter de mundialização do capital na atualidade e a relação de exploração/dependência entre as nações, o que se observa é uma crise de proporções internacionais, que atingiu em maior ou menor grau determinados países, de acordo com o grau de desenvolvimento local das forças produtivas.

Nesse cenário, o Participante 4 destacou também o desenvolvimento das novas tecnologias no contexto da crise estrutural, a partir da emergência de novas empresas de serviços que ofertam serviços bancários, o que repercute no sistema financeiro, na dinâmica social e na economia. Nesse contexto, conforme apontado pelo Participante 2, o que se observa na práxis é uma crise da civilização do capital, com colapso de direitos, da política, da cultura e das relações sociais em geral. Esse cenário de crise estrutural repercute em um processo contínuo de intensificação da precarização do trabalho e das condições de vida da classe trabalhadora.

2.2 Precarização do Trabalho

Giampaoli (2013) caracteriza a precarização do trabalho no Brasil, enquanto repercussão do trabalho escravo. Ou seja, em um país cujo desenvolvimento social, cultural e econômico foi pautado pelo trabalho desregulamentado, altamente letal para o trabalhador e no contexto de um Estado autoritário e coercitivo, responsável por atender aos interesses da burguesia, o trabalho precário é tido como regra, ainda que para o desenvolvimento do capitalismo tenha sido necessário adotar o assalariamento da classe trabalhadora.

O Participante 2 destacou a precarização do trabalho enquanto uma resposta à crise estrutural do capital, de modo que o aumento da taxa de exploração se reflete diretamente "nas condições salariais e de vida da classe trabalhadora", denominando tal fenômeno de precariedade salarial - uma forma flexível de acumulação do capital. Assim, de acordo com o participante, a precarização do trabalho é um processo estrutural, ou seja, inerente ao modo de produção capitalista

Enquanto formas de expressão da precarização do trabalho, destaca-se a terceirização, a informalidade e a flexibilização. Lourenço (2015) caracteriza a terceirização enquanto uma estratégia de reestruturação do capital na redução dos custos de produção relacionados à força de trabalho. Nesse aspecto, o Participante 5 destacou que a terceirização está fortemente relacionada a questões de fraudes, principalmente no setor público - fraudes previdenciárias, inadimplências trabalhistas, dentre outros.

Enquanto a terceirização caracteriza-se, portanto, como uma forma legal de redução de custos com a força de trabalho - principalmente a partir das reformas trabalhistas -, a informalidade consiste em relações de trabalho que estão à margem da legislação trabalhista e do sistema tributário (LIRA, 2002). O Participante 5 apontou que a taxa de óbito do trabalhador informal é três vezes maior em relação ao trabalhador celetista, de modo que, considerando a tendência do aumento da informalidade, há também uma tendência no aumento da letalidade do trabalho. Destacou também a respeito das subnotificações de acidentes e mortes no trabalho.

No âmbito da flexibilização, Antunes e Prau (2015) citam a diminuição da fronteira entre trabalho e vida privada; o desmonte da legislação trabalhista, o qual permite uma série de "flexibilizações" nas formas de contrato de trabalho; e o desemprego estrutural. Em relação ao desmonte da legislação trabalhista, a Participante 7 destacou a Reforma Trabalhista de 2017 enquanto forma de regulamentar esse processo de

intensificação da exploração da força de trabalho, utilizando como exemplo a regra de jornada de trabalho de 12 horas a partir de acordo individual entre empregador e empregado. Além dessa Reforma, a participante destacou o forte impacto da Emenda Constitucional 095/2016 e da Reforma da Previdência de 2019 no processo de adoecimento da classe trabalhadora. Nesse aspecto, o Participante 4 concordou que a precarização do trabalho é facilitada pelo contexto das Reformas; e o Participante 1 destacou que a Reforma Trabalhista já está em curso há três anos, e considera que há uma tentativa de constituir uma espécie de "subcolônia" que tornará o Brasil um país miserável, principalmente considerando o contexto de pandemia.

Além dessa expressão jurídica que é a reforma trabalhista, utilizando como exemplo a categoria dos bancários, o Participante 4 apontou que o atual período de financeirização do capital a partir da acumulação flexível, investe fortemente no desenvolvimento de novas tecnologias enquanto estratégias para intensificar a exploração da força de trabalho. A principal estratégia adotada é o sistema de metas, a qual se modifica continuamente e exige que o trabalhador esteja sempre em busca de maior produtividade, além do assédio moral e pressão para que tais objetivos sejam alcançados. Além disso, o Participante 4 destacou, ainda, que a precarização se dá também no âmbito do trabalho formal, e não apenas em relação aos trabalhadores informais, principalmente no contexto da pandemia de Covid-19, a partir da implantação do Home Office.

De acordo com Bridi (2020), entende-se por Home Office ou trabalho remoto aquele realizado em casa remotamente (distante), através do uso dos meios de comunicação, computadores e softwares. Araújo e Lua (2021) pontuam que o contexto de pandemia de Covid-19 acelerou um processo já em curso, que é a implementação do trabalho remoto, enquanto uma forma de redução dos custos com a produção e intensificação da exploração da força de trabalho. Nesse cenário, destaca-se o aumento das exigências em relação à produtividade, a falta de capacitação e preparo dos trabalhadores para lidar com as tecnologias necessárias, redução dos salários, ameaça de perda do emprego e a perda do espaço privado, "de casa", que se transforma em local de trabalho. Assim, o que se observa é que "juntos e sobrepostos, todos esses fatores parecem ameaçar de vez a capacidade de trabalho e a sanidade mental de trabalhadores(as)" (ARAÚJO e LUA, 2021, p. 2).

Nesse contexto, o Participante 6 relatou sobre a intensificação das desigualdades a partir dessa nova modalidade de trabalho, que mistura o espaço do trabalho e da vida privada, além de exigir condições mínimas de acesso à computador/notebook, internet,

software, dentre outras. Outro exemplo de intensificação da exploração da força de trabalho a partir da utilização das novas tecnologias é o uso de câmeras para controle do trabalho. Nesse aspecto, destaca o uso de ferramentas de assédio enquanto uma forma de gestão, principalmente dentro das fábricas.

2.3 Adoecimento Laboral e Degradação da Vida Humana

Antunes e Praun (2015) afirmam que os acidentes de trabalho e adoecimento com nexo laboral são processos tão antigos quanto a própria submissão do trabalho às diferentes formas de exploração. A partir do desenvolvimento tecnológico que se inicia no século XX, com a produção em massa, intensificação da exploração da força de trabalho e o aumento do controle do trabalho, o que se observou foram novas formas de acidentes e adoecimentos que passaram a fazer parte do cotidiano da classe trabalhadora. Nesse sentido, o Participante 4 destacou o sistema de metas e o assédio moral enquanto fatores que contribuem para o adoecimento da categoria dos bancários, principalmente em relação ao aspecto psicológico, os quais teriam se intensificado durante a pandemia de Covid-19 e a implementação do Home Office.

O Participante 2 considerou "o adoecimento da pessoa que trabalha enquanto uma forma de precarização do trabalho". Destacou que o aprofundamento da crise do capital, em seu processo histórico, contribui não apenas para a degradação dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, mas para o aprofundamento do "metabolismo social da barbárie", ou seja, da degradação da vida humana a partir do aumento histórico de acidentes laborais. Além disso, destacou o desmonte da subjetividade do trabalho, considerando corpo e mente, afirmando que

> O processo saúde-doença tem um fundo radical – "radical" no sentido de vincular-se ao modo de produção da vida. O capitalismo é um modo de produção da vida e modo de produção da morte, sendo que o processo da morte – não como evento, mas como processo de desefetivação humana – caracteriza o aprofundamento do estranhamento que está na base das formas de adoecimento laboral (Participante 2).

Nesse sentido, a participante 7 refletiu sobre o que chama de "violência estrutural" na sociedade capitalista, na qual, ao mesmo tempo em que o trabalho é considerado obrigatório em termos de sobrevivência, o modo de produção exige um elevado grau de pessoas desempregadas. Esse cenário torna-se mais evidente em momentos de crise, na qual se observa uma intensificação da exploração da força de trabalho, desemprego em

massa e aumento nos índices de adoecimento com nexo laboral. Assim, Grespan (2015), numa perspectiva marxiana, afirma que o trabalhador não trabalha como quer, mas sim sob determinadas condições impostas por determinado modo de produção, o qual estrutura todas as demais relações sociais.

2.4 Formas de Resistência

Marx e Engels (2008), ao discutirem sobre os estágios da consciência de classe, pontuam que, apesar de, inicialmente, a luta da classe trabalhadora ser individual, os interesses e as situações vivenciadas acabam por aproximá-los até que se organizem em associações e organizações permanentes de luta, como é o caso dos sindicatos. Em momentos de agravamento da crise estrutural do capital, o que se observa é a união da classe em movimentos de resistência em relação a este modo de produção.

Nesse aspecto, tanto o Participante 1 quanto o Participante 4 apontaram enquanto formas de resistência a organização e mobilização dos trabalhadores a partir do movimento sindical. As principais pautas em discussão trazidas pelos participantes do estudo, referiram-se ao contexto de pandemia e implantação do Home Office, com forte tensionamento por parte dos sindicatos para que as empresas forneçam condições dignas para essa nova modalidade de trabalho, através de comitês de fiscalização (Participante 1) e Convenções Coletivas (Participante 4), por exemplo.

Sendo assim, são novas formas de mobilização por parte dos sindicatos que visam enfrentar o processo de adoecendo os trabalhadores, em especial o adoecimento mental, que se origina das condições em que o trabalho vem sendo realizado e da intensificação da sua exploração.

3. Considerações Finais

A realização do presente estudo possibilitou refletir e analisar os aspectos em torno da crise do capital e do processo de precarização do trabalho. Entende-se que a crise é um processo inerente ao modo de produção capitalista, tendo em vista a necessidade da sociedade burguesa de contínuas transformações nas formas de acumular capital, fator que, de tempos em tempos, geram crises de superprodução. Assim, quando se fala em crise do capital, remete-se a uma crise estrutural, pois ela vincula-se diretamente ao modo de produção material da vida e suas formas de sociabilidade.

As consequências do agravamento da crise estrutural do capital podem ser observadas na intensificação do processo de precarização do trabalho. Como demonstrado, no presente estudo considera-se a precarização do trabalho enquanto um pressuposto para o modo de produção capitalista, tendo em vista que nele o trabalhador não detém ou domina os meios e modos de produção, e é obrigado a vender sua força de trabalho em prol de sua sobrevivência - caracterizando, assim, o processo de alienação/estranhamento em relação ao trabalho. No entanto, em épocas de agravamento da crise, o que se observa é uma intensificação desse processo, a partir do aumento da exploração da força de trabalho. Esse aumento se dá através do aumento das jornadas de trabalho, redução de salários - usando como justificativa a própria situação de crise e grande massa de trabalhadores desempregados que constituem o "exército de reserva" -, pressão em relação à produtividade, aumento do controle do trabalho, mudanças/flexibilizações na legislação trabalhista, congelamento de gastos no âmbito da proteção social, dentre outros.

Nesse contexto, conforme apontado pelos participantes no estudo realizado, é possível observar o aumento dos casos de adoecimento dentro da classe trabalhadora. No entanto, o que mais chama a atenção é que nos últimos anos, especialmente no contexto pandêmico, esse adoecimento é majoritariamente de cunho psicológico e acomete também os trabalhadores formais/celetistas. Ou seja, observou-se a ultrapassagem da forma de acumulação fordista/keynesiana, na qual os trabalhadores sofriam lesões e mutilações em decorrência do trabalho com a maquinaria, para a forma de acumulação flexível, na qual o principal agravo laboral é de cunho psicológico. Depreende-se, portanto, que está em curso um processo de degradação da vida humana, na qual se identifica não apenas o desgaste físico, mas a destruição da própria subjetividade do trabalhador em decorrência do contexto laboral.

São nesses períodos de crise que se observa a ampliação dos movimentos de organização da classe trabalhadora enquanto forma de resistência. Pode-se citar como exemplo o caso dos sindicatos, destacado pelos participantes deste estudo, e os movimentos e protestos realizados por categorias como os profissionais da saúde, professores, dentre outros. Ainda que, na perspectiva clássica marxiana, as vitórias desses movimentos sejam consideradas efêmeras - tendo em vista que a verdadeira vitória seria a superação do modo de produção capitalista -, cabe destacar a importância destes enquanto experiência de processo organizativo e possibilidade de reconhecer-se enquanto classe através das experiências compartilhadas.

Referências Bibliográficas

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. **A sociedade dos adoecimentos no trabalho**. In.: Serviço Social e Sociedade, n°123. São Paulo, Cortez, 2015.

ARAÚJO, Tânia Maria de; LUA, Iracema. **O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19.** In.: Revista Brasileira de Saúde Ocupacional. São Paulo, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6369000030720.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, 2009.

BRIDI, Maria Aparecida. Teletrabalho e tempos de pandemia e condições objetivas que desafiam a classe trabalhadora. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade; POCHMANN, Marcio. **A devastação do trabalho: a classe do labor na crise da pandemia**. Brasília, 2020.

GIAMPAOLI, Maria Cristina. **Serviço social em empresas: consultoria e prestação de serviços.** In.: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 114. São Paulo, Cortez, 2013.

GRESPAN, Jorge. Crítica da economia política, por Karl Marx. In.: NETTO, José Paulo (org.). **Curso livre Marx-Engels: a criação destruidora.** São Paulo, Boitempo, 2015.

LIRA, Isabel Cristina Dias. **Informalidade: reflexões sobre o tema.** In.: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 69. São Paulo, Cortez, 2002.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza. **Terceirização: a destruição de direitos e a derruição da saúde dos trabalhadores**. In.: Revista Serviço Social e Sociedade, n° 123. São Paulo: Cortez, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo, Expressão Popular, 2008.

ONOCKO-CAMPOS, **R. Narrativa de pacientes psicóticos: notas para um suporte metodológico de pesquisa**. Rev Latinoam Psicopat Fund , v. 13, n. 3, p. 441-56, 2010.

QUARTO DE DESPEJO: A MARGINALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO NEGRA DO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Heloísa Teles[1]
Laís Duarte Corrêa[2]
Eduarda Salla Marcelino[3]

1. Introdução

Sou rebotalho. Estou no quarto de despejo, e o que está no quarto de despejo ou queima-se ou joga-se no lixo (JESUS, 2019, p.37)

Este artigo é produto parcial do projeto de pesquisa intitulado *A questão social como objeto de trabalho dos assistentes sociais: estado da arte da produção na área do serviço social*, o qual parte de um programa de estudos que vem sendo desenvolvido junto ao Grupo de Estudos e Pesquisa do CNPq "Trabalho e Política Social na América Latina - Veias Abertas, vinculado ao Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Federal de Santa Catarina (IELA/UFSC), integrado ao Departamento de Serviço Social da UFSC.

O artigo objetiva problematizar os atuais dados sobre o desemprego e informalidade da população negra no Brasil buscando analisá-los a partir das categorias centrais da franja marginal, sistematizada por Clóvis Moura (1983) e da superexploração da força de trabalho de Ruy Mauro Marini (2005). Apresenta-se ainda um diálogo com a autora Carolina Maria de Jesus, mulher, negra, catadora e favelada, a partir da suas obras "Diário de Bitita" e "Quarto de Despejo: diário de uma favelada", a fim de evidenciar como o alto índice de desemprego e informalidade do trabalho no Brasil, se configuram como elementos que estruturam e particularizam a questão social em nossas terras.

Para tanto, o artigo está ancorado no método materialista histórico e dialético e desenvolvido a partir da revisão bibliográfica. Primeiramente, são apresentados

[1] Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS). Professora do Departamento de Serviço Social (UFSC). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina – Veias Abertas (UFSC). E-mail: heloisa.teles@ufsc.br
[2] Assistente Social. Mestre em Política Social e Serviço Social (UFRGS). Doutoranda em Serviço Social (PUCRS) e bolsista do CNPq. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina – Veias Abertas (UFSC). E-mail: duarte.lais@hotmail.com
[3] Graduanda de Serviço Social na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista PIBIC/PIB do grupo de estudos e pesquisa Trabalho e Política Social na América Latina – Veias Abertas (UFSC). Email: eduardasallamarcelino@gmail.com

elementos que particularizam a questão social no Brasil, considerando a transição do escravismo colonial para o capitalismo dependente. Em seguida, é tomada a categoria da superexploração da força de trabalho (MARINI, 2005) em articulação com a categoria da franja marginal (MOURA, 1983), as vivências de Carolina de Jesus e os dados da atualidade que dão visibilidade para a inserção do negro como rebotalho do quarto de despejo do mercado de trabalho brasileiro.

2. A Questão Social no capitalismo dependente brasileiro: a franja marginal como semeadura da superexploração da força de trabalho

> "Já que vocês são livres, saiam das minhas terras! Vamos ver se vocês conseguem encher a barriga com a liberdade." (JESUS, 2007, p.70)

A questão social, apesar de não se tratar de um conceito desenvolvido por Marx, é incorporado pelo Serviço Social, ancorado na lei geral da acumulação capitalista, como chave explicativa para a relação contraditória estabelecida de um lado pela exploração impetrada pelo capitalismo e, de outro lado, pelas lutas e resistências travadas pela classe trabalhadora nesse contexto. Tomando a particularidade brasileira e dialogando diretamente com o modo de produção e reprodução capitalista, torna-se possível apreender sua origem no trânsito do século XIX para o século XX. Contudo, dada a formação sócio-histórica *sui generis* (MARINI, 2005) do capitalismo dependente no contexto latino americano, torna-se pressuposto para compreensão da dinâmica de acumulação do capital em terras tupiniquins, a análise sobre os processos que forjam o período colonial até a consolidação do capitalismo, pois é nessa dialética que estão resguardadas as chaves explicativas para decifrar como se constitui a força de trabalho livre no Brasil, as características do capitalismo dependente e a luta da classe trabalhadora.

Destarte, cabe iniciar essa breve digressão histórica retomando que no processo de transição do escravismo colonial para o capitalismo dependente, a classe dominante (governo imperial, oligarquias latifundiárias, igreja católica) desempenhou um papel crucial no sentido de garantir que a modernização vivida na dinâmica econômica e social tivesse um caráter conservador. Para tanto, lançou mão de mecanismos estratégicos para

sustentar a modernização conservadora[4] a tal ponto que dessem conta de articular o fim do escravismo e o início do trabalho livre no Brasil, a partir de uma noção falsa de desenvolvimento, autonomia e soberania nacional. Dentre esses mecanismos, destacamos em concordância com Moura (2014) a Tarifa Alves Branco (1844); a Lei da Terra (1850); a Lei Euzébio de Queirós (1850) e a Política Imigrantista (último quartel do século XIX).

De forma resumida, o conjunto de leis indicado acima significaram a criação, por parte do Estado, das condições para a perpetuação e garantia dos interesses vinculados ao setor latifundiário, agrário exportador, tendo no racismo uma das suas principais armas de dominação ideológica, não permitindo à população negra suprir suas necessidades após sua "libertação", nem mesmo para "encher a barriga". A Tarifa Alves Branco (1844) foi uma medida que teve como objetivos centrais o estímulo à criação de indústrias nacionais assim como de novos mercados de trabalho. O que significou, segundo Moura, que a Lei entra como um componente para o desenvolvimento do capitalismo dependente em meio às relações econômicas e sociais que ainda estavam vinculadas ao escravismo colonial. Dessa forma, a criação de incentivos para desenvolvimento industrial impulsionava a criação de novos espaços de trabalho que necessitavam de mão de obra livre, mas excluía completamente o contingente de força de trabalho dos trabalhadores negros e não brancos, uma vez que ainda estavam sob o regime da escravização. (MOURA, 2014). Nesse bojo, a Lei de Terras (1850) segue a funcionalidade de exclusão dos trabalhadores escravizados, negando aos trabalhadores brasileiros o direito à terra. Sua aprovação atendia aos interesses das elites dominantes, pois conservava a posse da terra nas mãos das oligarquias latifundiárias brasileiras.

Outro mecanismo fundamental para a modernização conservadora foi a Lei Eusébio de Queirós (1850). A medida proibiu o tráfico internacional de africanos, causando grandes impactos no modo de produção escravista colonial, visto que a principal mão de obra da colônia, a qual era tida como infindável, só era realizável por meio do tráfico, roubo e escravização. Para Moura (2014), essa medida é central na articulação do fim do escravismo tardio no Brasil, pois a partir dela se condicionam as outras medidas que levam à abolição e consolidação do capitalismo dependente.

[4] A modernização conservadora, segundo Moura (2014), consistiu nas relações estruturais contraditórias, tanto a nível do trabalho, quanto a nível ideológico, nos quais segmentos e grupos da sociedade escravista se modernizam a partir da tecnologia e ciência. Contudo, esse avanço passa a servir a classe dominante escravista, a qual representa a permanência dos seus interesses e a negação à transformação social. "Em outras palavras: o moderno passa a servir ao arcaico" (MOURA, 2014, p. 86)

Nesse contexto e, principalmente após o fim do tráfico de africanos, foi impulsionada a criação de uma Política Imigrantista, a qual visava incentivar o ingresso de migrantes no país como estratégia para ocupar os postos de trabalho que ficavam vagos e os que surgiam em detrimento do contingente populacional de recém libertos da escravização. Para Moura:

> Diante dos mecanismos de desenvolvimento que foram libertados, houve um movimento de proteção a esses imigrantes, através de uma política dirigida e de planos integrativos, enquanto o ex-escravo era sistematicamente repelido. Tanto na indústria nascente como na agricultura, especialmente no seu setor mais dinâmico que era a lavoura do café, houve um trabalho racional de fixação do imigrante, enquanto as populações negras flutuantes eram transformadas, paulatinamente, em exército industrial de reserva (MOURA, 2021, p. 49).

O resultado da conjunção desses mecanismos, que conformam a transição do escravismo para o capitalismo, bem como a substituição da mão de obra negra escravizada pelo trabalho assalariado do branco europeu, foi a transformação da massa de trabalhadores negros e indígenas em uma *franja marginal*:

> Há, finalmente, a contradição que se estabelece entre o trabalhador negro, recém-saído da escravidão, quase sempre desempregado ou na faixa do sub-emprego, e o trabalhador branco, estrangeiro, que veio para suprir de mão-de-obra uma economia que entrava em um modelo econômico já condicionado pelo imperialismo. Por isto mesmo necessitava de um contingente marginalizado bem mais compacto do que o exército industrial de reserva no seu modelo clássico europeu. Havia necessidade da existência de uma grande franja marginal capaz de forçar os baixos salários dos trabalhadores engajados no processo de trabalho. Essa franja foi ocupada pelos negros, gerando isto uma contradição suplementar. (MOURA, 1983, p. 133).

A franja marginal foi categorizada por Moura (2021) no sentido de explicar o processo vivenciado pela população negra ex-escravizada no que diz respeito à sua não inserção no mercado de trabalho livre. Para tanto, o autor apresenta três pontos fundamentais que são responsáveis por esse impedimento. Em primeiro lugar, o negro era a principal mercadoria do modo de produção escravista colonial, o que segundo Moura, ocasionou uma separação radical dos bens que produzia, alienando totalmente de seu trabalho e de si mesmo enquanto sujeito, pois esse processo de alienação "o impedia de ver-se e elaborar valores de contestação globais e racionais ao sistema" (MOURA, 2021, p. 45-46). Em segundo lugar, está o fato de que o escravo não era tido como um sujeito pela sociedade escravista, mas sim como coisa. Portanto, não havia necessidade de qualificar e "aprimorar" (sob a perspectiva da técnica) o trabalho do escravo, pois este

era tido como uma mercadoria de fácil reposição durante a maior parte do escravismo colonial. (MOURA, 2021).

Por fim, problematiza que não houve a criação de uma política de integração dos trabalhadores negros e indígenas ao novo sistema de trabalho, mas a criação de uma política imigrantista, a qual, como já indicado anteriormente, funcionou não apenas como estímulo para a vinda dos trabalhadores imigrantes europeus para o Brasil, mas significou também, sob a condução do Estado, a perpetuação do projeto de dominação burguês que tem no racismo um dos seus elementos estruturais. O Estado brasileiro passa a atuar como aparelho de dominação ideológica na rejeição social e étnica das populações que faziam parte da sociedade brasileira, deslocando os trabalhadores negros para a margem desse novo sistema que se desenvolvia.

Dando concretude à essas análises, Moura (2021) apresenta dados de uma pesquisa feita em 1882, nas cinco principais províncias do País (São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará e Rio de Janeiro), que indicavam a existência de 1.433.170 trabalhadores livres, 656.540 trabalhadores escravos e 2.822.583 desocupados. Ou seja, havia quase o dobro de desempregados do que os trabalhadores livres e mais do que a soma entre livres e escravos. (MOURA, 2021, p.48).

Esse quadro, portanto, não ilustra apenas dados da realidade econômica e social da situação em que se encontrava o Brasil no processo de transição entre os modos de produção. Ele revela elementos que são constitutivos para a formação da classe trabalhadora brasileira, a qual é marcada desde seu início pela exclusão dos trabalhadores negros, ao mesmo tempo em que é realizado o incentivo da mão-de-obra estrangeira e branca, desbordando na marginalização da população negra. Como resultado disso, evidencia Moura, que:

> O que sobrou para o ex-escravo neste quadro? Exatamente o subemprego, o desemprego, a marginalização progressiva. O que sobrou para a mulher negra? Os trabalhos não qualificados de doméstica, que substituiu os da Mãe Preta e da mucama, o subemprego nas fábricas e a baixa prostituição forçada. Esta foi a realidade que o negro encontrou para resolver, com as suas próprias forças, depois de quatro séculos de escravidão. (MOURA, 2021, p 49).

É nesse contexto que se consolidam as condições para o início do capitalismo dependente no país, o qual nasce a partir das estruturas arcaicas do antigo modo de produção, e que tem como projeto perpetuar os mecanismos de dominação racistas e excludentes dos interesses nacionais, constituindo um modelo de classe trabalhadora

baseada no trabalhador caricato europeu e branco no sentido que esse padrão significaria a via para o desenvolvimento do Brasil.

A transição do escravismo colonial para o capitalismo dependente, portanto, resultou não somente uma posição de dependência para o Brasil, mas também estruturou toda a formação social e econômica, causando impactos, determinações e contradições internas que vão configurar também as relações sociais que correspondem a esses processos históricos e que, posteriormente, serão os elementos fundantes da raiz da questão social brasileira. Segundo Marini, o sistema misto de servidão e de trabalho assalariado que se estabelece no Brasil, ao se desenvolver a economia de exportação para o mercado mundial, é uma das vias pelas quais a América Latina chega ao capitalismo" (2005, p. 160). A franja marginal pode ser compreendida como a semeadura da superexploração da força de trabalho, perpetuando a marginalização da população negra e radicalizando as contradições da luta de classes em nosso país.

3. A superexploração da força de trabalho: expressão radical da questão social no Brasil

"Eu não entrei no mundo pela sala de visitas. Entrei pelo quintal"

(Carolina Maria de Jesus, 2007, p.244)

A dependência latino-americana está configurada a partir do desenvolvimento desigual e combinado pelos países centrais que vão atuar, por meio da apropriação de valor privada que é produzida na periferia do sistema, no sentido de garantir maior acumulação. Essa transferência de valor aos países centrais, de acordo com Marini (2005), é garantida através da superexploração da força de trabalho nos países periféricos.

A superexploração da força de trabalho se constitui como essência da dependência nessas economias e acontece por meio da intensificação dos processos de extração de mais-valia nas suas formas relativas absolutas e combinadas. Ainda, segundo análise de Marini (2005), caracteriza-se como um regime de regulação da força de trabalho em que a acumulação de capital repousa sobre a maior exploração do trabalhador e não no aumento da sua capacidade produtiva. Através da superexploração, portanto, a América Latina desempenha uma funcionalidade contraditória: transforma as relações sociais no interior dos países centrais, haja vista que os produtos primários fornecidos pelos países periféricos permitem manter determinado nível de salários aos trabalhadores daqueles

países; compensando as perdas, próprias do intercâmbio desigual na relação com as economias centrais, a partir da superexploração da força de trabalho na dinâmica produtiva interna.

A categoria da superexploração da força de trabalho se estrutura a partir de três mecanismos necessários ao capitalista para incrementar a massa de valor produzida: o aumento da intensidade do trabalho, o prolongamento da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para refazer sua força de trabalho, os quais configuram um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador, em detrimento do desenvolvimento de sua capacidade produtiva. (MARINI, 2005). Esses mecanismos expressam a generalização da superexploração no contexto do capitalismo dependente.

> Nesse sentido, a superexploração da força de trabalho é medida concretamente pela totalidade dos trabalhos envolvidos no processo de produção em diferentes ramos produtivos de diversas partes do mundo, o grau de concorrência entre os monopólios e a relação que há entre as esferas doméstica e internacional na composição dos preços de produção e de mercado. Entre estes dois, gravita a mais valia ou práxis da exploração. (TRASPADINI, 2021, s/p).

No entanto, considerando a necessidade de avançar no sentido de apreender as particularidades da questão social desde a formação sócio-histórica brasileira, a análise da superexploração da força de trabalho deve ser feita no sentido de avançar teoricamente na busca de "[...] elementos que possibilitem melhor apreensão da sua dialética no território concreto da luta de classes" (SOUZA, 2020, p.146). No Brasil, a superexploração da força de trabalho assume uma relação intrínseca à questão racial, a medida em que a população negra e indígena, colocada historicamente como franja marginal do sistema, funciona como elemento fundamental para a superexploração da classe trabalhadora. Como já mencionamos, a escravização inscreveu marcas profundas na estrutura social brasileira. A negação da condição de humanidade e a criação da categoria "negro" para designar e justificar a coisificação dos então escravos significaram formas de dominação econômica e ideológicas que são reproduzidas e atualizadas até os dias atuais.

Como resultados temos o racismo como elemento estrutural das relações sociais no país colocando a população negra e não branca sempre no lugar da marginalização. Dessa forma, o"racismo e superexploração são gêmeos siameses, nascidos das entranhas do colonialismo e alimentados pela dinâmica da dependência" (SOUZA, 2020, p. 159).

> Sendo assim, tendo por base a Teoria do Valor e toda a argumentação apresentada, posso afirmar, em síntese, que o rebaixamento do valor da força de trabalho da parcela negra e indígena da classe trabalhadora, determinado, também, pelo racismo, impacta na conformação da superexploração do conjunto da classe trabalhadora, rebaixando a média geral da remuneração de todos os trabalhadores/as sob a dinâmica da economia dependente. Ou seja, o racismo se apresenta como uma determinação social e histórica que complexifica as contradições da dinâmica de acumulação do capital nesse território. (SOUZA, 2020, p. 158).

A fim de identificar como a relação entre a franja marginal e a superexploração da força de trabalho não significou apenas um elemento histórico no contexto de transição do escravismo colonial para o capitalismo dependente, mas sim um fator estrutural para a conformação do trabalho no Brasil, buscamos na materialidade da realidade social apresentar os dados atuais do desemprego e de trabalhadores que estão na completa informalidade do trabalho, dialogando com as vivências de Carolina Maria de Jesus.

Nesse sentido, essa parcela de desempregados conforma a superpopulação relativa, ou exército industrial de reserva que, conforme Marx (2017), é criada pelo ajuste do número de trabalhadores às necessidades de valorização do capital a partir do mecanismo da produção e acumulação capitalista. Em sua análise sobre a economia política, Marx (2017) argumenta que o exército industrial de reserva possui continuamente três formas: flutuante, latente e estagnada e que "todo trabalhador a integra durante o tempo em que está parcial ou inteiramente desocupado" (MARX, 2017, p.716).

Na particularidade brasileira essa superpopulação relativa adquire expressões variadas, chegando a 58 milhões de pessoas ao final de 2020, cuja empregabilidade não chegou a 60 % de toda a força de trabalho disponível, mantendo um volumoso excedente de trabalhadores, garantindo a reprodução do regime de superexploração da força de trabalho (HEINEN, 2021).

Dessa população, aquela que constitui a camada flutuante, composta por trabalhadores que transitam entre o emprego/desemprego e cujas ocupações se determinam pelas necessidades da indústria ou dos ramos da produção que acompanham as condições estruturais do capitalismo (LARA; MARANHÃO, 2019), em 2019, somava 18 milhões de pessoas. Destas, cerca de 7 milhões não estavam procurando trabalho ou encontravam-se imediatamente disponíveis para trabalhar; 2,5 milhões procuravam emprego há mais de dois anos sem sucesso, com predominância da população negra, em menor medida, de mulheres (HEINEN, 2021).

Quanto aos trabalhadores que compõem a camada latente, "resultado da mecanização e do desenvolvimento das relações de produção capitalista no campo que

eliminam muitas ocupações e forçam os trabalhadores a migrar para as cidades ou outros locais que ofereçam emprego" (LARA, MARANHÃO, 2019, p.42), concentra a maior parte da superpopulação relativa, totalizando 24 milhões de trabalhadores em 2019. Estes abrigam-se, sobretudo, nos serviços domésticos, no comércio de rua, nas atividades de construção e reparos residenciais e na agropecuária de subsistência e compõem-se predominantemente de um perfil feminino, negro, de analfabetos e grupos etários mais velhos. (HEINEN, 2021).

Já no que diz respeito a camada estagnada, é composta por "trabalhadores que têm suas vidas no trabalho marcadas pela instabilidade e sempre compõem o quadro daqueles que executam atividades temporárias ou sem vínculos fixos" (LARA; MARANHÃO, 2019, p.42). Em 2019, essa camada abrangia aproximadamente 14 milhões de pessoas, sobressaindo-se homens, negros, jovens e pessoas com baixa escolaridade, que percebem uma remuneração inferior a dos assalariados com rendimentos extremamente instáveis. (HEINEN, 2021).

Na análise marxiana, ainda há o lumpemproletariado, considerado "o sedimento mais baixo da superpopulação relativa" (MARX, 2017, p.719), ocupando os porões do mercado de trabalho uma vez que sua força de trabalho já foi demasiadamente degradada (LARA; MARANHÃO, 2019), ou, na análise da particularidade da "questão social" no Brasil, já nasceu para ser degradada, invalidada ao trabalho assalariado. Conforme Heinen (2021), é composta por analfabetos, pessoas em situação de rua por tempo prolongado, dependentes químicos e catadores, confirmando a análise de Carolina Maria de Jesus quando referia que "parece que eu vim ao mundo predestinada a catar." (JESUS, 2019, p.81).

Aqui os escritos marxistas encontram diálogo com a categoria da franja marginal, que particulariza como, desde a formação sócio-histórica, se concretiza a dialética capitalista da exploração e produção de desigualdades, inerente ao capitalismo em sua faceta universal. Ou seja, a superpopulação relativa no Brasil, independente da forma que assuma, carrega inscrita a herança da marginalização da população negra quando da constituição e consolidação do mercado de trabalho livre. A exclusão orquestrada pelo Estado e assumidamente como componente do padrão de dominação, deriva na ocupação majoritária da população negra nas formas mais precárias e informais no mercado do trabalho. É preciso lembrar que a conjugação da dominação nos níveis da estrutura e "superestrutura jurídica e política, [...] correspondem a formas de consciência determinadas socialmente" (TRASPADINI, 2021, s/p)**.** O resultado são os níveis e

condições barbáricas de sobrevivência impelidos à grande maioria da população negra em nosso país e os imensos obstáculos para incidir em mudanças estruturais que atravessam as possibilidades de tomada de consciência pelos/as trabalhadores.

Na particularidade latino-americana e, consequentemente brasileira, esse fenômeno se acentua uma vez que "a reprodução do capital sustentada na superexploração gera agudas fraturas sociais: ilhas de riqueza no meio de um mar de pobreza, trabalhadores esgotados prematuramente, miséria e desemprego." (OSÓRIO, 2019, p.209). No contexto brasileiro, nosso mar de riqueza é alimentado por águas que possuem cor/etnia/gênero definidas historicamente:

> Se há algo para buscar nas raízes do nosso Brasil, este algo é a condicionante do colonialismo e do escravismo nos quais foram fincadas as estruturas da dependência após nossa independência formal. Nesta, a superexploração, condição de ser do nosso metabolismo social, é a veia que permanece aberta na drenagem de nossas belezas, na forma da produção e apropriação constitutivas da riqueza mercantil. (TRASPADINI, 2021, s/p.).

A expressão concreta da drenagem constante que vivemos e da inviabilidade das condições mínimas para reprodução da força de trabalho são os índices sobre a remuneração dos/as trabalhadores no país. Os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico (DIEESE, 2021), apontam que, ao mesmo passo que o valor do salário-mínimo nominal para o ano de 2021 é de R$1.100,00, o salário-mínimo necessário para outubro de 2021 era de R$ 5.657,66. Ou seja, esse último corresponde a menos de 20% do salário necessário para viver. Registra-se que, dos 30,2 milhões de brasileiros que recebem até um salário-mínimo por mês, quase 20 milhões (43,1%) são negros (IBGE, 2021).

Isso se explica pelo fato de que os mecanismos da superexploração da força de trabalho que tendem a ser combinados, além de provocar o esgotamento prematuro da força de trabalho, tira dos trabalhadores a possibilidade de consumir o estritamente indispensável para conservar a sua força de trabalho em estado normal (MARINI, 2005). Para Luce (2012), o fundo de consumo e o fundo de vida expressam, de forma dialética, a relação e metamorfose sofrida pelo valor diário e valor total da força de trabalho. Na dinâmica capitalista das economias dependentes essa correlação se dá de maneira desigual, resultando na violação do valor da força de trabalho. Do trabalhador, é exigido cada vez mais de sua capacidade produtiva, sua remuneração apropriada pelo capitalista e remunerada abaixo do seu valor real.

Se a expressão da superexploração se apresenta de forma mais aguda na superpopulação relativa ou no lumpemproletariado, os dados evidenciam que é vivenciada predominantemente e mais intensamente pela população negra. Carolina expressa com muita perspicácia a dinâmica desigual vivida pela população brasileira. "O homem pobre deveria gerar, nascer, crescer e viver sempre com paciência para suportar as filáucias dos donos do mundo" (JESUS, 2007, p.39).

Essa realidade já era registrada e vivida na pele por Carolina que expressa em seus escritos a materialidade da superexploração. Em várias passagens de sua obra apreende-se a renda insuficiente para dar conta de todas as suas necessidades e das de sua família, mesmo desenvolvendo diferentes atividades: "Cato papel, lavo roupa para dois jovens, permaneço na rua o dia todo. E estou sempre em falta" (JESUS, 2019, p.12); "[...] o que eu ganho não dá para tratar os meus filhos. Eles não tem roupas nem o que calçar. E eu não paro um minuto. Cato tudo que se pode vender e a miseria continua firme ao meu lado" (JESUS, 2014, p.142), "Parece que quando eu nasci o destino marcou-me para passar fome" (JESUS, 2019, p.44).

Em outro trecho de sua obra Carolina relata sobre sua infância e um diálogo que teve com sua mãe quando a questionou: ":-Mamãe, eu sou gente ou sou bicho? -Você é gente, minha filha! -O que é ser gente? A minha mãe não respondeu" (JESUS, 2007, p.10). A autora expressa as marcas de um processo do não reconhecimento do negro como ser humano (MOURA, 1995) bem como da sua não inserção no mercado de trabalho, a qual foi relegada ao quarto de despejo, a franja marginal, em detrimento da sala de visitas, ocupada pela população branca, bem como de todas as privações que não garantem suprir suas necessidades como gente: "Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de veludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo" (JESUS, 2019, p.37).

Assim como Carolina, hoje outros tantos negros e negras vivenciam os dilemas da superexploração da força de trabalho, atravessadas pelas marcas de raça e gênero que "[...]resultará em transferência de valor para as economias mais desenvolvidas e apropriação de parte ainda maior do valor produzido, na forma de trabalho não pago, por parte dos capitais que operam internamente" (TRASPADINI, 2021, s/p). São vidas consideradas rebotalhos que se alimentam dos rebotalhos do mundo na espiral dialética da dependência.

4. Considerações finais

Diante do objetivo proposto para este artigo identificamos, a partir dos dados, que a condição de miséria, exploração e pobreza constituem-se como resultados diretos da superexploração da força de trabalho. Enredada aos resquícios do colonialismo e imbricada vitalmente ao racismo, a constituição da franja marginal no Brasil desborda na dinâmica do capitalismo dependente. Como um resultado disso, identificamos que o negro compõe as diferentes camadas da superpopulação relativa no Brasil, bem como o seu sedimento mais baixo, o lumpemproletariado, podendo haver variação na forma de ocupação de acordo com as necessidades de valorização do capital.

O diálogo com os escritos de Carolina Maria de Jesus, em articulação aos dados sobre o mercado de trabalho no Brasil, dá materialidade para os conceitos trabalhados por Moura (1983) e Marini (2005) e dão luz a dinâmica do capitalismo parasitário e barbárico e ao tamanho da desigualdade e exploração vividos, sobretudo, pela população negra em nosso país. Permite concluir que não foram e continuam não sendo garantidas as condições necessárias para a inserção do negro como trabalhador livre no mercado de trabalho brasileiro, sendo relegado ao quarto de despejo, à franja marginal, tornados rebotalhos do mercado de trabalho, com precárias condições de vida e trabalho que estruturam a dinâmica entre capital e trabalho no modo de produção capitalista dependente brasileiro.

Referências

DIEESE. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos**: Salário-mínimo nominal e necessário. DIEESE, 2021

HEINEN, Vicente Loeblein. Superpopulação relativa no Brasil: tamanho e composição entre 2012 e 2020. **TCC** (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Sócio-Econômico. Economia. 2021.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo:** Diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JESUS, Carolina Maria de. **Diário de Bitita.** 2. ed. Sacramento: Editora Bertolucci, 2007.

LARA, Ricardo; MARANHÃO, Cézar. fundamentos do trabalho, "questão social" e serviço social. In. SOUZA, Edvânia Â. de; SILVA, Maria Liduína de Oliveira e. **Trabalho, Questão Social e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2019, p.37-60.

LUCE, Mathias Seibel. A superexploração da força de trabalho no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, n. 32, p. 119-141, junho/2012.

MARINI, R. M. (2005). Memória. In: TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P.. (orgs.), Ruy Mauro Marini. **Vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular. 2005.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MOURA, Clóvis. **Dialética radical do Brasil negro**. 2ed. São Paulo: Fundação Maurício Grabois co-edição com Anita Garibaldi, 2014.

MOURA, Clóvis.**Escravismo, colonialismo, imperialismo e racismo**. Afro-Ásia, Salvador, n. 14, p. 124-137, 1983.

MOURA, Clóvis. **O negro, de bom escravo a mau cidadão?**. 2. ed. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

MOURA, Clóvis. Os quilombos e a luta de classes no Brasil. **Debate Sindical,** São Paulo, n.20, dez.1995 e jan./fev. 1996, p.43-48.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SOUZA, Cristiane Luíza Sabino de. **Racismo e luta de classes da América Latina**: as veias abertas do capitalismo dependente. - 1. ed. - São Paulo: Hucitec, 2020.

TRASPADINI, Roberta Sperandio. Fome, estômago e consciência da superexploração. **Outras Palavras**: Jornalismo de Profundidade e pós-capitalismo, 2021.

ESTADO, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A DOMINAÇÃO CLÁSSICA DO CAPITALISMO NA CONJUNTURA SOCIAL

Lívia Gaspari Nascimento[1]
Sérgio Henrique Ferreira Alves[2]
Janice Gusmão Ferreira de Andrade[3]

1. Introdução

A relação entre o homem e a natureza movida pela transformação dos recursos naturais em produtos para o atendimento às necessidades basilares humanas, faz-se como definição da atividade denominada trabalho. Dessemelhante do animal que possui geneticamente recursos instintivos essenciais à sua subsistência, o homem precisa planejar atividades, adquirir conhecimento, e criar ferramentas que facilitem a manipulação das matérias naturais (BRAZ; NETTO, 2008).

Este baldrame teleológico do planejamento e da transformação das coisas em matéria é o que distingue o homem do animal, e como aclarado por Marx, ao atuar sobre a natureza "e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. Ele desenvolve as potências nela adormecidas e sujeita o jogo de suas forças a seu próprio domínio" (MARX 1867 *apud* ANTUNES, 2004).

Esta interação entre o homem e a matéria natural o transforma em um ser social que se caracteriza nas particularidades e vindicações colocadas pelo trabalho que o são: o fato de ser teleologicamente orientado, possuir tendência à universalização e a necessidade de uma linguagem articulada (BRAZ; NETTO, 2008). Para mais, a origem da linguagem advém do trabalho através da complexificação das relações socialmente construídas, e a sua articulação garante uma organização coletiva e a possibilidade de o homem enquanto ser social tratar as atividades e a si mesmo de forma reflexiva, consciente e autoconsciente.

[1] Mestranda do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Faculdade Emescam, Assistente Social. E-mail: liviagasp@yahoo.com.br

[2] Mestrando do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Faculdade Emescam, Psicólogo do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES). E-mail: sergiohenriqueferreira07@yahoo.com.br

[3] Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, Assistente Social, Docente do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Faculdade Emescam. E-mail: Janice_gusmao@hotmail.com

A evolução da técnica, a organização do trabalho e o excedente econômico, promoveram o desenvolvimento das sociedades. As forças produtivas e as relações de produção tecidas a partir da revolução industrial face à expansão capitalista trouxeram uma particularidade inexistente em sociedades anteriores: um *proletariado* que, segundo Marx e Engels (1999), se caracteriza como mercadoria ante a oferta de trabalho. Na medida em que se desenvolvem as forças produtivas capitalistas, surge uma nova organização do trabalho e da vida, surgem novas funções atreladas ao labor motivadas pelo desenvolvimento das máquinas, a jornada de trabalho aumenta, os salários decaem e a força de trabalho é veemente explorada.

O desenvolvimento das forças produtivas capitalistas promoveu um acelerado processo de industrialização e urbanização, promoveu o surgimento de uma sociedade dividida em duas classes fundamentais: burguesia e proletariado, ocasionando uma pauperização massiva dos trabalhadores nos primórdios das concentrações industriais (YAZBEK, 2008).

Neste cenário, o surgimento da burguesia e do proletariado, e o modo de produção capitalista, moldaram uma pobreza inexistente em sociedades anteriores, cuja configuração assumida é compreendida na análise da categoria questão social em suas variáveis manifestações: pobreza, exclusão social, violência, desemprego, doenças, etc, e sua materialidade faz-se intrínseca ao processo de acumulação capitalista. Frente aos efeitos do mundo capital é necessária a implementação de políticas sociais públicas por parte do Estado que se apresenta como intermediador destas relações (capital x trabalho), reflexos que ainda se apresentam na contemporaneidade.

Neste sentido, o objetivo geral deste ensaio é analisar por meio de referenciais teóricos, como as mudanças no capitalismo contemporâneo se expressam e se materializam no mundo do trabalho e na seguridade social brasileira. Ademais, este trabalho teve como objetivos específicos averiguar teoricamente, como se solidifica a desvalorização e a exploração no mundo do trabalho, e como se desenvolve o papel do Estado frente a manifestação do capitalismo nas políticas sociais.

Este artigo é fruto da disciplina de Políticas Públicas e Trabalho atrelado ao Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM). O interesse em abordar a problemática surgiu através da prática empírica dos autores ao atuarem frente às políticas sociais.

As fontes bibliográficas aqui referidas consistem em busca e utilização de material diversificado, como livros de leitura corrente, artigos publicados em periódicos científicos e em anais de eventos científicos, que versem sobre a temática do presente estudo.

2. A desvalorização da força de trabalho no capitalismo contemporâneo

Na sociedade de domínio burguês, quanto mais se amplia o modo de produção capitalista, mais acresce o processo de autoalienação humana. A caracterização da relação expressiva da divisão de classes, a qual transforma o homem em mercadoria frente ao processo de produção mercantil, potencializa a subordinação da classe trabalhadora obrigando-a a vender a sua força de trabalho a preços escárnios, gerando lucratividade apenas ao mercado capital, sendo esta relação desigual fomentada por Karl Marx em suas teorias, como a da mais-valia.

De forma resumida, a teoria social de Marx é arrolada nas concepções a seguir: na visão do autor, o sistema capitalista pauta-se da produção e venda de mercadorias, e o valor de uma mercadoria é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para sua reprodução; a classe trabalhadora é desprovida dos meios de produção, e para a sua subsistência, precisa vender a sua força de trabalho, não obstante o valor pago pela atividade realizada faz-se equivalente apenas para mantê-lo vivo; pelas atividades que realiza, o trabalhador gera mais valor que o recebido no salário, porém o restante produzido por sua atividade é globalmente apropriado pelo capitalista (MARX 1867 *apud* ANTUNES, 2004). Nesta perspectiva, para Marx, a mais-valia de modo enérgico revela o nível de exploração dentro do sistema capital.

Dentre as teorias marxistas, o processo alienante laboral do homem complementa-se quando o produto do seu trabalho deixa de lhe pertencer, quando ele não escolhe o valor do seu salário e o ritmo de trabalho realizado, ocorrendo o que Marx intitula como fetichismo da mercadoria e reificação do trabalhador. Nesta perspectiva, Iamamoto (2001) aclara que o trabalhador é visto como mero objeto frente ao mercado de trabalho. O fetichismo estrutural enfraquece as relações humanas, inferioriza o homem e define a relação entre pessoas como matéria.

Dentre os contextos históricos de mudanças no mundo do trabalho no sistema capitalista, faz-se relevante mencionar o período fordista – taylorista. Os modelos produtivos fomentados pela produção cronometrada, homogênea, e em ritmo acelerado,

favorecia o barateamento dos preços dos automóveis produzidos nas fábricas das linhas Ford e Toyota, o que culminava no processo de consumismo em massa e na valoração dos salários dos operários. Os referentes modos de produção foram dominantes até meados da década de 1970, quando sobreveio a crise estrutural do sistema produtivo. A vista disso, houve a necessidade de criação de novos mecanismos e formas de acumulação de modo a frear a iminente crise que se instalava no mundo capital naquele período (ANTUNES; POCHMANN, 2007). A partir daí, se instituiu globalmente o que Harvey (1992) denomina de "acumulação flexível".

A acumulação flexível estriba-se no aumento da produtividade, eficiência, qualidade, e formas de inovação tecnológica, e apesar de transparecer um progresso atrativo na contemporaneidade, significa de modo massivo, a precarização, a desorganização das relações clássicas de produção, gerenciamento e de envolvimento da força de trabalho. Este modelo reduz de maneira expressiva a demanda de trabalho vivo, que substituído pelas máquinas cada vez mais informatizadas, institui uma mudança radical no mundo do trabalho energizada pela perda de direitos sociais e trabalhistas, concomitantemente. Estas "transformações implementadas pelo capital tem como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho" (BRAZ; NETTO, 2008, p. 218).

Isto nos remete a dizer que o domínio do trabalho em um padrão de acumulação flexível faz-se favorável ao modelo capital. É benéfica ao sistema burguês a sindicalização desorganizada, o processo de desemprego em massa, a exigência de trabalhadores qualificados, porém dobráveis às vindicações capitais, os nefários salários ofertados, a ampliação do cadastro industrial de reserva, que estimula um acirrado processo de competição pela manutenção da vaga de trabalho, apesar das pressões postas pelos empregadores.

Deste modo, decaem os acordos trabalhistas, anulam-se direitos sociais e os movimentos sindicais perdem força, abrindo espaço para a exploração legalizada da força de trabalho, através das novas modalidades de emprego, como os postos de trabalho informais, de designação temporária, autônomos, etc., fragmentando a organização da classe trabalhadora que se submete a todo o tipo de atividade sem questionamento, visto à necessidade de subsistência própria e familiar.

Antunes e Pochmann (2007), ao traçarem análise ao modelo de acumulação flexível, afirmam que a flexibilização pode ser compreendida como a liberdade do empregador para romper os contratos de trabalho sem penalidades; na estabilidade de

aumentar ou diminuir a carga horária de trabalho para ter a possibilidade de pagar salários cada vez menores que o valor que ele exige; para poder subdividir a jornada de trabalho de acordo com a sua conveniência, estabelecendo o ritmo, o horário e o turno, dentre outras penalidades ainda maiores.

A situação da classe trabalhadora se complexifica ainda mais após a reforma trabalhista de 2017, através da Lei 13.467/17, instituída no governo do Presidente Michel Temer (2016-2018). Trata-se da maior alteração realizada na legislação trabalhista brasileira desde sua instituição pelo Decreto Lei Nº 5.452 de maio de 1943. As mudanças na lei revogaram princípios que protegiam o trabalhador mediante seu empregador e reduziu a participação do Estado na proteção aos trabalhadores, este último que é, sobretudo, a parte mais fraca na relação entre o capital e o trabalho.

A crise sanitária que se estabeleceu no mundo no final de 2019 até os dias atuais fragilizou ainda mais as relações de trabalho, contribuindo para uma série de perdas para o trabalhador desde o ano de 2017. No Brasil, sobre o discurso da manutenção do emprego e da renda, a Proposta de Emenda à Constituição Nº 10 de 2020 - também conhecida como "PEC de guerra" ou PEC do orçamento extraordinário -, e a Medida Provisória Nº 936 de abril de 2020, transformada em Lei Ordinária, tornou a vida do trabalhador brasileiro ainda mais dura.

A MP Nº 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, e que dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para o enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**), teve como objetivo preservar o emprego, garantir as atividades laborais e empresariais, reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência da saúde pública. Entretanto, o que se constata a partir desta Medida Provisória, é que ela traz perdas ao trabalhador, dando constitucionalidade a inconstitucionalidade, quando permite a redução salarial inferior ao salário mínimo. A Carta Constitucional - CFB/1988, em seu Artigo 7º, prevê a irredutibilidade do salário, e a sua garantia nunca inferior ao mínimo, não obstante o que se observou no Brasil, foi a crível ampliação do desemprego.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2021), através da análise do quarto trimestre do ano 2020, registrou que o Brasil

fechou o alusivo ano, com 13,9 milhões de brasileiros em situação desemprego[4]. Apenas 86,179 milhões de brasileiros estavam ocupados e 76,258 milhões fora da força de trabalho[5].

Destarte, nota-se neste cenário a partir das elucidações de Braz e Netto (2008), o fato de o capitalismo contemporâneo ter ainda transformado o desemprego maciço, em desemprego permanente, naturalizado, sem alternativas de supressão, além de fomentar exponencialmente a "questão social".

No sistema capitalista, a miséria, a pobreza, e todas as suas manifestações (violência, dificuldade de acesso à educação, à saúde, dentre outros aspectos) passam a ser versados como elementos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva. Depreende-se que a questão social e suas manifestações são taxadas como questões isoladas, naturais e de culpabilidade de quem delas padecem, apesar do panorama claro da desigualdade de classes, da diminuição de direitos e de oportunidades frente ao mercado de trabalho.

Como parte das respostas do Estado às expressões da questão social, são instituídas políticas públicas na tentativa de manusear a disparidade da relação de classes, e do que se pode afirmar, consequências do processo de acumulação flexível. Na arena de conflitos, o poder estatal é idealizado como uma relação de forças que interfere tanto na viabilização da acumulação, tanto na tentativa de supressão das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo em que aponta para o reconhecimento de direitos societários, ele atende aos ideários da ordem capitalista.

2.1 Proteção Social ao Capital?

As políticas públicas são condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado na tentativa de atendimento às necessidades básicas dos cidadãos frente às desigualdades estruturais viventes.

[4] O IBGE" calcula a taxa de desemprego no Brasil com base na PNAD Contínua que considera como taxa de desocupação (desemprego) a porcentagem de pessoas na força de trabalho que estão desempregadas. A taxa de desempregados se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima de 14anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. Não são considerados desempregados: um universitário que dedica seu tempo somente aos estudos, uma dona de casa que não trabalha fora, uma empreendedora que possui seu próprio negócio (IBGE,2020).

[5] O IBGE considera "fora da força de trabalho" as pessoas que não estão trabalhando, mas possuem um potencial para serem integradas (força de trabalho potencial) e as pessoas que, segundo a classificação do IBGE, não tem interesse ou condições de trabalhar: como as donas de casa que não trabalham fora, adolescentes em idade escolar, aposentados (fora da força de trabalho potencial) (IBGE, 2020).

A política social no contexto brasileiro se inscreve na agenda política a partir de 1923, com a criação da Lei Eloi Chaves, um embrionário sistema público de proteção social, com as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Desde então, o poder público instituiu legislações relacionadas ao trabalho, à educação, à saúde, à assistência, entre outras, com o intento de atuar frente às mazelas sociais e garantir direitos. Logo, nota-se que as expressões da questão social estão na base das primeiras políticas públicas no Brasil (YAZBEK, 2008).

A execução de políticas sociais no país tem ainda como marco a Constituição Federativa de 1988, tratada como inovadora ao prever um sistema de Seguridade Social, com o objetivo de proporcionar à população o acesso a serviços de atendimento universal, solidário e democrático. Organizada através do tripé das Políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, esse sistema acenava ao povo brasileiro a esperança da promoção da igualdade a partir da ampliação do acesso aos bens e serviços sociais públicos e a redução ou a prevenção de situações de risco e de vulnerabilidades sociais.

Porém, de acordo com Yazbek (2008) tal legislação não garante a concretude de uma seguridade às camadas sociais, haja vista imódica desigualdade existente no país, sendo mísero afirmar que a seguridade mudará o modelo estrutural capital vigente. Além disso, apesar do avanço no campo da Política de Assistência Social inerente aos programas de Transferência de Renda, cujo viés é a garantia dos mínimos sociais, Silva (2013) destaca que o objetivo da distribuição de benefícios não se apresenta pautada na garantia do combate à pobreza. Seu alavanco central está na necessidade de "circularidade econômica", sendo notória a preocupação estatal com o equilíbrio do giro capital.

Para Boschetti (2016) no contexto da amplitude do desemprego, a Política de Assistência Social atrelada a programas de renda mínima passa a assegurar, de acordo com as suas denominações, a reprodução da superpopulação relativa latente e flutuante, abarcada por usuários que nunca trabalharam ou que perderam estabilidade laboral. Parafraseando Mota (1995, 2008), a autora afirma que desde os anos 1990, a Assistência Social no Brasil vem provocando a redução dos direitos nos âmbitos da previdência, saúde e trabalho, restando claro que o Estado objetiva mascarar a formação do que Marx denomina como "Exército Industrial de Reserva (forças de trabalho que excede a necessidade de produção)", através da criação de programas sociais.

O detrimento dos direitos da classe trabalhadora pode-se inferir nas palavras de Boschetti (2016) através das constantes mudanças na própria Previdência Social. As alterações nos sistemas públicos de aposentadoria, como o aumento da idade mínima para

o aposento, a amplitude do tempo de contribuição, o estabelecimento de teto máximo e/ou diminuição do nível relativo dos montantes das aposentadorias e pensões, o alinho da idade mínima estabelecida para homens e mulheres, e a introdução de novas formas de financiamento regressivo por impostos, são claros exemplos do intuito de o poder estatal criar novos nichos de acumulação ao invés de manter e/ou expandir os direitos dos trabalhadores.

Para mais, cabe mencionar ainda que a cobertura da Previdência Social se faz restritiva ao trabalhador formal, que em caso da perda de estabilidade, recebe o aviso-prévio, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego, situação contrária ao que ocorre com os trabalhadores informais que não possuem garantia alguma de rendimento quando em não laboralidade. Além disso, em caso de acidentes de trabalho ou doença, os informais não possuem seguro social, quiçá conseguirão a aposentadoria, pois não há forma comprobatória inerente ao tempo de serviço. Consequentemente, resta-lhes a opção da contribuição individual.

Dessarte, pelas vias de trabalho formal e/ou informal, vislumbra-se que na conjuntura estrutural capitalista, o trabalhador passa "a se submeter a não importa que tipo de trabalho ou atividade para assegurar sua subsistência e de sua família", a ponto em que são lançados "ao jugo das relações de mercado sem proteção" (BOSCHETTI, 2016, p. 24). Neste panorama, Antunes e Pochmann (2007) apontam que este é o resultado da manifestação do capitalismo nos governos nacionais, o que significa que o poder público é forçado a se ajustar à fase da acumulação flexível na legislação social do trabalho, retirando os direitos arduamente conquistados pelos trabalhadores.

Outrossim, vale considerar ainda, sobre a desarticulação das políticas do "tripé" da Seguridade Social que claramente operacionalizam suas atividades por lógicas próprias, sem diálogo, sem a integração recomendada constitucionalmente. Nas palavras de Sposati (2018) a ausência de diálogo intersetorial caracteriza a Seguridade como a desproteção social brasileira, que fomentada por práticas pontuais e locais, faz com que a real preocupação da Assistência, Previdência e Saúde, seja com o financiamento de suas próprias políticas, o que aloca o "tripé" em um campo de disputa face aos recursivos cortes orçamentários. Em meio ao ringue por recursos, a Seguridade Social elimina globalmente o princípio da equidade.

Por conseguinte, não se observa dentre os aparatos constitucionais o princípio da universalização de atenção, uma vez que a Previdência se destina ao trabalhador formal, a Assistência a quem dela necessitar, porém operante de modo seletivo, e a Saúde

estabelece prioridades de atenção pelo grau de risco, criando filas de espera para atendimento emergencial, cirurgias eletivas, consultas e etc. (SPOSATI, 2013). Aliás, pela lógica do mercado capitalista, pode-se compreender que a criação de um Sistema Único de Saúde tem por base o intuito de manter o trabalhador "em pé" para a operacionalização do capital, e não necessariamente para a vivência com dignidade.

Na sintonia de criticidade, Silva (2013) relatando acerca da Política de Assistência Social, versa que esta política assume o dever de convencer a população saudável e apta ao trabalho estável e protegido, de que ele é um privilégio na contemporaneidade, e que os trabalhadores devem se eximir de conflitos pela repartição dos produtos de riqueza socialmente construídos, e aceitarem os nefários recursos que o poder público oferece através de seus benefícios.

De acordo com Boschetti (2016), não se pode afirmar que o Estado é anticapitalista, quiçá atribuir a ele a intencionalidade de distribuição de riquezas por meio das políticas sociais, ademais, as políticas supra instituídas não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, sendo benéfico ao Estado o investimento discursivo do tripé na política de Assistência, além de dissimular feição social ao criar programas assistenciais. Este comportamento peculiar estatal é apresentado nas observações de Sposati (2013, p. 658) que bem fundamenta a intenção do poder público de emancipação falaciosa x circuito econômico:

> "O requerente de proteção social deve pagar o seguro, deve ser treinado para exercer alguma ocupação rentável, deve se submeter a um processo socioeducativo pautado no domínio de procedimentos ocupacionais como cursos de docinhos, salgadinhos, pizza, manicure, depilação, entre outros, pois nesse modo de pensar a proteção advém não de relações e vínculos, mas de condições individuais de ativação. A orientação é a de que o beneficiário possa se tornar um empreendedor e "ganhar sua emancipação". Nesse horizonte liberal, a perspectiva da proteção social é tornar-se o mais reduzida possível e contrapor a "dependência com a condição de ser consumidor".

Pela verbalização da autora, observa-se a tentativa do Estado em estabelecer um processo de inclusão produtiva para os usuários partícipes das oficinas atreladas ao Serviço de Proteção Social Básica. Entretanto, a oferta total de cursos condiz apenas com o que o poder estatal tem a proporcionar, não estando acoplada ao que o público que procura a Assistência carece e/ou deseja. Depreende-se então, que a objetividade do serviço oferecido é o aprendizado de qualquer atividade, desde que se torne a posteriori, estipêndio para o consumo no mercado capital.

Fazendo alusão a isso, Sposati (2013) manifesta que a Política de Assistência Social possui função de agenciamento da força de trabalho de qualificação mísera, o que a transforma em um desserviço para quem dela necessita. Em suas palavras, a aludida política, assim como as demais de Seguridade, atende a satisfação do capital em prejuízo às necessidades sociais, o que rebaixa o trabalhador formal e informal "em nível bestial de sobrevivência animal" (PEREIRA, 2013, p. 640).

Nos discursos de José Paulo Netto (2001) ele afirma ser utópico considerar o fim do capitalismo e/ou a possibilidade de reformas no interior do capital, fato que torna enérgica a desvalorização da classe trabalhadora e o seguimento da pauperização, uma vez que a lucratividade não coteja compromisso com o social. Tomando por base a dominação capitalista, ao mencionar Marx e Engels, o autor coloca que apesar de ser benéfico o viés societário de ideais comunistas, a garantia de superação do marco exploratório é abstrata, e a forma de lidar com as expressões da questão social continuarão através das políticas públicas, mesmo que de forma não compensatórias.

Fazendo alusão à realidade contemporânea, apesar de todo o avanço alcançado no reconhecimento do trabalhador como categoria, muito ainda precisa ser feito para sanar a divisão clara de oportunidades, seja pela questão econômica, de gênero, cor, etnia, etc. Grande parte dos trabalhadores ainda se faz alienada e não batalha pela garantia de direitos sociais, e para mudar esta realidade, "[...] somente ao proletariado está aberta a possibilidade de conduzir consequentemente a luta contra o capitalismo contemporâneo, capitalismo que representa [...] o horror econômico" (BRAZ; NETTO, 2008, p. 202). Destarte, se não há união coletiva, não existirá mudança social no mundo capitalista.

3. Considerações Finais

Quando pensamos na elaboração deste trabalho científico, não possuíamos ampla percepção alusiva à manifestação do sistema capitalista no mundo do trabalho e no universo das políticas públicas. Não obstante, a partir da leitura do trabalho de autores que analisam com severidade o desenvolvimento do capital nas categorias supracitadas, depreendeu-se de modo enfático que o capitalismo domina impetuosamente a vida humana.

Vimos que a concepção marxista de teorizar o trabalhador como um produto frente ao processo de trabalho se reproduz na contemporaneidade. Novos processos de acumulação do capital vão se reformulando, e o fetichismo da mercadoria vêm rompendo

as relações humanas, levando à desumanização, faz com que o homem continue explorando o próprio homem e venerando as relações econômicas.

O processo de automação flexível atrelado à informatização (máquinas, robôs, internet) é vendido pela mídia como o marco do mundo globalizado, como o escopo da inteligência humana, porém, se analisada categoricamente, seu grau de representatividade se assemelha a falência da força de trabalho vivo. Como resultado deste processo, o desemprego aumenta exponencialmente e a questão social e suas manifestações carecem cada vez mais de intervenção estatal.

No viés da luta de classes que se pode denominar burguesia x proletariado, capital x trabalho ou indústria x população, o Estado deve ser o mediador destas relações, porém, inferimos que o poder público se rende aos interesses do capital, e instrui as suas políticas a favor dos burgueses através da manutenção da circularidade econômica e com a perda dos direitos sociais trabalhistas. A ideia é suprimir conquistas laborais na Previdência e simular preocupação social com a Assistência.

Concluímos então que o capitalismo ao mesmo tempo em que produz riqueza, produz pobreza, e ao que se pode observar, nunca foi a intenção do capital diminuir a desigualdade. As políticas públicas na verdade podem ser vislumbradas como grandes armas do Estado para mascarar o conflito entre as classes e alienar cada vez mais a população que não compreende as peripécias de sua ineficácia.

Referências

ANTUNES. Ricardo.; POCHMANN, Marcio. **A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil**. Livro produção de pobreza e desigualdade na América Latina. Porto Alegre, 2007.

ANTUNES, Ricardo (org). **A dialética do trabalho**: escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**. (Vitória), v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DIEESE. **Reforma trabalhista**: riscos e perdas impostos pelo PL 6.787/2016 aos trabalhadores e ao movimento sindical. 2017. Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2017/reformaTrabalhistaSintese.pdf. Acesso em 30/04/2021.

HARVEY, David. **Condição Pós - Moderna uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola.1992.

IAMAMOTO, Marilda. Vilela. **A Questão Social no Capitalismo**. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n. 3, Brasília, 2001.

IBGE. **Desemprego**. 2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php. Acesso em abril de 2021.

MARX, Karl; Engels, Friedrich. **Manifesto Comunista** [1848], 1999. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifesto comunista.pdf. Acesso em: 25/10/2020.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da questão social**. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, ABEPSS, Grafiline, 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção Social Contemporânea: cui prodest? **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, nº 116, p. 636-651, 2013.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social e Sociedade**. nº 113. São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282013000100004&script=sci_arttext. Acesso em: 15/11/2020.

SPOSATI, Aldaíza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência e saúde coletiva**, vol. 23, nº. 7. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018. Acesso em: 17/11/2020.

SPOSATI, A. Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do Assistente Social. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, nº 116, p. 652-674, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de janeiro, UFRJ, v. 18, n.1, 2008. Disponível em: http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/view/39/24. Acesso em: 14/11/2020.

MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO: OS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 PARA A CLASSE TRABALHADORA

Débora H. Leite Menezes[1]
Thulio Silva de Moraes[2]

1. Introdução

A pandemia da Covid-19 implicou diretamente na vida humana, marcando a devastação da espécie humana, quando analisamos os dados referentes a doença pelo mundo, não obstante, percebe-se que neste contexto o trabalho e capacidade de reprodução social, foi alvo de algumas alterações significativas, principalmente na classe trabalhadora.

Nesse sentido, quando nos debruçamos sobre o trabalho nota-se que as alterações engendradas, já eram datadas desde o século passado, porém a pandemia agudizou-se as expressões da questão social e a exploração da classe trabalhadora.

Oportunamente, nessa esteira a proposta versa em dialogar sobre os principais elementos que se colocam na agenda do trabalho e seus reais rebatimentos para a classe trabalhadora, principalmente no que se refere ao campo dos direitos trabalhistas.

Por fim, a breve exposição desdobra de maneira preliminar, algumas questões vinculadas ao trabalho e classe trabalhadora na pandemia da Covid-19, porém não é possível esgotá-las, tendo em vista, que ainda estamos em um cenário pandêmico.

2. Apontamentos relativos ao trabalho contemporâneo

O trabalho, de acordo com a leitura de Karl Marx (2017), pode ser definido como a ação humana planejada sobre a natureza, intermediada por instrumentos, que visa transformar a matéria natural em recursos que serão utilizados para reproduzir a vida e satisfazer necessidades humanas.

[1] Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e professora adjunta do Departamento de Fundamentos da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). debyholanda@gmail.com.

[2] Graduando da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e pesquisador colaborador do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Políticas Públicas, "Questão Social" e Serviço Social (NUPEQUESS/UFRJ). thulio9007@gmail.com.

> [...] o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo – braços e pernas, cabeça e mãos -, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza (MARX, 2017, p. 211).

Assim, ao abordar o trabalho Marx realiza apontamentos pertinentes sobre seu caráter dialético[3], a partir do seu potencial de transformar os seres humanos de acordo com que estes transformam a natureza. Portanto, na medida em que é utilizado para a satisfação das necessidades produtivas e reprodutivas humanas, que se encontram em estado de constante evolução, o trabalho é sujeito a diversas transformações.

No tópico das transformações do trabalho, a Revolução Industrial desempenha papel central, por tratar-se de um processo de desenvolvimento e utilização de novas tecnologias nos processos de trabalho, possibilitando o surgimento de novas formas de se interagir com a natureza e produzir bens e serviços que satisfaçam as necessidades humanas, ampliando também as formas de se extrair e acumular a mais-valia[4], produzida pelo trabalho humano.

A Revolução Industrial, entretanto, não se trata de um processo fixo, mas sim de um processo contínuo que possui fases distintas, sendo cada uma delas marcada pela implementação de novas tecnologias que provocam mudanças nos processos de trabalho, tornando-os mais produtivos e lucrativos. Dentre suas diferentes fases, este trabalho focaliza na terceira fase deste processo, conhecida como Terceira Revolução Industrial, visto que esta foi a fase que possibilitou o surgimento do trabalho realizado à distância.

A Terceira Revolução Industrial apresenta mudanças inéditas que tornam-se realidade à partir das inovações tecnológicas que surgem com o seu desenrolar, dinamizando o mundo do trabalho. Além do aparecimento de novos postos de trabalho

[3] Friedrich Hegel estruturou a dialética em três momentos: a tese (ideia), a antítese (ideia contrária) e a síntese (resultado do confronto entre tese e antítese). A síntese, porém, torna-se uma nova tese e a dialética reinicia seu processo cíclico.

[4] De acordo com Marx, o trabalho humano é dotado de valor. Esse valor, consequentemente, imbui tudo que é produzido através do trabalho humano. Assim, durante a jornada de trabalho, os trabalhadores e trabalhadoras produzem determinada quantidade de valor através do dispêndio de sua força de trabalho e dos meios de produção, disponibilizados pelo proprietário dos meios de produção. O valor, produzido pelo trabalho humano, é apropriado pelo proprietário dos meios de produção, que utiliza parte do que foi produzido para pagar os custos da compra da força de trabalho e da manutenção dos meios de produção. O que sobra do valor produzido, após estes pagamentos, é o valor excedente, lucro, também conhecido como mais-valia (MARX, 2017).

que despontam em conjunto com as novas tecnologias, agora torna-se possível automatizar totalmente determinados processos de trabalho, assim como trabalhar efetivamente à distância, através das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), não sendo mais necessário que trabalhadores e trabalhadoras estejam fisicamente concentrados em um único ambiente para realizarem seus processos de trabalho.

Através das TIC, e do advento da modalidade de trabalho à distância, foi possível que empresas intensificassem o processo de instalar-se por todo o planeta, transcendendo fronteiras nacionais/continentais e, assim, internacionalizando os padrões, processos e ambientes de trabalho, ampliando o processo de criação e expansão das empresas multinacionais.

É necessário o apontamento de que o movimento de intensificação da internacionalização das relações e processos de trabalho, possibilitado à partir das inovações tecnológicas advindas da Terceira Revolução Industrial, pressupõe o fenômeno da mundialização do capital[5].

Estas mudanças no mundo do trabalho, porém, aparecem juntamente com efeitos adversos para a classe trabalhadora. Exacerba-se a questão da desvalorização do trabalho humano, agora que as máquinas encontram-se capazes de absorver ainda mais funções humanas nos ambientes de trabalho, assim como também torna-se necessário que indivíduos capacitem-se cada vez mais para utilizarem as novas tecnologias, a fim de continuarem capazes de encontrar trabalho para si em uma conjuntura de competição internacional no mercado de trabalho, onde empresas possuem a capacidade de transferir seus processos de produção para localidades onde a força de trabalho encontra-se barateada.

Desta maneira, nota-se que no decorrer da Terceira Revolução Industrial são introduzidas tecnologias que a distingue das fases anteriores da Revolução Industrial, sendo esta responsável por mudanças societárias profundas que vão para além do mundo do trabalho. Por isso, faz-se crucial o desvelamento de um processo que compõe estas

[5] De acordo com Giovanni Alves a mundialização do capital trata-se de uma "nova etapa do capitalismo mundial" que constitui-se em um fenômeno caracterizado pela "mundialização das operações do capital, em sua forma industrial e financeira" onde este capital mundializado abarca tanto "o capital produtivo aplicado na indústria e nos serviços, quanto o capital concentrado que se valoriza conservando a forma-dinheiro" (entende-se aqui o capital que "se valoriza conservando a forma-dinheiro" como o dinheiro que circula e realiza-se em capital através dos mercados financeiros). Este fenômeno tem como ponto de partida a virada da década de 1970 para 1980, surgindo apoiado em instituições financeiras internacionais chefiadas por países centrais do capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) (ALVES, 1999, pp. 53-63).

mudanças societárias como forma de intermediar o entendimento dos processos de trabalho e das relações sociais atuais. Este processo é denominado de reestruturação produtiva, que se constitui em um movimento que:

> [...] determina a reestruturação dos capitais, com as fusões patrimoniais, a íntima relação entre o capital industrial e financeiro, as novas composições de força no mercado internacional, além da formação de oligopólios globais via processo de concentração e descentralização do capital; e as transformações no processo de trabalho como uma exigência do reordenamento das fases do processo de produção e realização da mais-valia, fazendo emergir também outras formas de constituição e reprodução do trabalhador coletivo [...] (MOTA e AMARAL, 1998, p. 27).

Assim sendo, a reestruturação produtiva sinaliza um processo em que o modo de se extrair e acumular mais-valia, através do trabalho nos processos de produção de bens e serviços, é consideravelmente alterado. Este processo inicia-se à partir da crise econômica do modo de produção capitalista que, posta em evidência nos anos 1970, é ocasionada pela redução das taxas de lucro produzidas através do modelo de produção industrial taylorista/fordista[6]. Esta redução da lucratividade demonstra, neste momento, a incapacidade deste modelo de produção de suprir a demanda de acumulação do capital.

Desta maneira, desenvolve-se a reestruturação produtiva como estratégia do capital para o enfrentamento da crise econômica, reorganizando os processos de trabalho com o auxílio das inovações tecnológicas que contém em si o potencial para viabilizar maiores explorações da força de trabalho, intensificando os processos de produção e colocando-os em linha com o objetivo de rejuvenescer/reavivar a produção e acumulação do lucro.

> [...] a principal tarefa do capital é construir contratendências que revertam as tendências de quedas das taxas de lucro, razão pela qual devem ser intensificados os métodos de trabalho de modo a dinamizar o desenvolvimento das forças produtivas (MOTA e AMARAL. 1998, p. 31).

[6] O modelo de produção taylorista/fordista é originário das inovações trazidas aos processos de trabalho por Frederick Taylor, criador do taylorismo, e Henry Ford, criador do fordismo. Este modelo de produção tem como característica a produção industrial em massa de bens padronizados (MOTA e AMARAL, 1998), possibilitada a partir da utilização da linha de montagem, que é marcada pela forte divisão do trabalho e também pelo controle dos processos de trabalho, que ocorre por intermédio de constante supervisão. Outra característica importante deste modelo é a verticalização dos processos de produção, que se traduz na capacidade das empresas de produzir tudo o que é necessário em seus ambientes de trabalho e nos processos de produção.

A supracitada reorganização dos processos de trabalho, irrompida pela reestruturação produtiva, é desenhada à partir da adesão dos países capitalistas ao modelo de produção japonês, mais popularmente conhecido como toyotismo[7].

Este modelo de produção encontrava-se em ascensão durante os anos 1970-1980 devido sua capacidade de, mesmo em um momento de crise na produção capitalista, permitir aumentos de produtividade e lucratividade nas empresas japonesas, através de inovações organizacionais nos processos e ambientes de trabalho.

Desta forma, adaptando em seu repertório inovações empreendidas nos processos de trabalho pelo toyotismo, a reestruturação produtiva realizará intensivas e contínuas mudanças nos processos de trabalho das empresas brasileiras para que estas tornem-se capazes de satisfazer as demandas de acumulação advindas do capital.

As mudanças administradas no trabalho pela reestruturação produtiva, conforme Mota e Amaral (1998), seguem a lógica da flexibilização e precarização do trabalho, que ocasiona o abaixamento de salários, rebaixamento das condições de trabalho, empobrecimento/enfraquecimento dos contratos de trabalho e legislações trabalhistas, assim como também intensificam o processo de terceirização[8] dos processos de trabalho, de forma a reduzir custos com a força de trabalho e suscitar o aparecimento de trabalhadores e trabalhadoras informais, que não possuem segurança em relação ao seu emprego dado o declínio dos vínculos empregatícios no mercado de trabalho.

> Estamos, portanto, frente a uma nova fase de desconstrução do trabalho sem precedentes em toda a era moderna, ampliando os diversos modos de ser da informalidade e da precarização do trabalho, que revelam um processo de

[7] O toyotismo trata-se um modelo de produção idealizado por Eiji Toyoda, Taiichi Ohno e Shingeo Shingo. Este modelo de produção foi desenvolvido nas fábricas da Toyota, montadora de automóveis japonesa, e difundiu-se pelo mundo à partir dos anos 1970. O toyotismo tem como algumas de suas características a polivalência no trabalho, o trabalho horizontalizado, onde as empresas adquirem no mercado o que é necessário em seus ambientes e processos de produção, mas que não são sua especialidade, assim como também a produção baseada na lean production (produção enxuta) utilizando-se do sistema just-in-time (JIT), sendo assim uma produção que visa evitar todo o tipo de desperdícios (de tempo, matérias-primas, entre outros recursos) e produz uma quantidade definida de produtos em um tempo já estabelecido. O objetivo deste modelo de produção era, a grosso modo, racionalizar o trabalho para possibilitar o atendimento das necessidades de acumulação do capital (ALVES, 1999, pp. 93-106).

[8] A terceirização, também conhecida pelo termo "outsourcing", é um processo onde uma empresa (a tomadora de serviço) busca contratar trabalhadores e trabalhadoras por intermédio de outra empresa (a prestadora de serviço). Conforme Antunes e Druck, o indivíduo terceirizado é comumente subcontratado e possui uma jornada mais extensa e intensa de trabalho, na qual pode receber uma remuneração menor que a dos trabalhadores e trabalhadoras formais. Trata-se de um processo onde a empresa tomadora de serviço gere, organiza e controla o processo de trabalho dos indivíduos terceirizados, mas não se responsabiliza formalmente por estes trabalhadores e trabalhadoras (por meio de contratos diretos de trabalho e pelo que está vigente na legislação trabalhista), isentando-se de uma parcela considerável dos custos de reprodução desta força de trabalho (ANTUNES e DRUCK, 2013).

> metamorfose da velha e histórica precariedade[9]. A informalidade não é sinônimo de precariedade, mas a sua vigência expressa formas de trabalho desprovido de direitos e, por isso, encontra clara sintonia com a precarização (ANTUNES e DRUCK, 2013, p. 218).

Estas mudanças no trabalho expressam-se, também, por meio da privatização das empresas públicas e da subsunção dos processos de trabalho produtivos e improdutivos[10] à lógica do capital, materializada em métodos de trabalho baseados no aumento constante da produtividade, na polivalência da força de trabalho, nos programas de controle de qualidade, na redução dos postos de trabalho, na competitividade, no cumprimento de metas e na remuneração flexível/variável apoiada no sistema de benefícios/bonificação[11], que visa converter direitos trabalhistas em recompensas que baseiam-se no desempenho dos trabalhadores e trabalhadoras e no cumprimento de metas estabelecidas para os processos de trabalho.

> No capitalismo global, o coletivo de trabalho é reconstituído segundo outra forma de regulação salarial, baseada na concorrência, remuneração flexível e plano de metas. Cultiva-se a "cultura da corda-bamba" que explicita a condição de proletariedade [12] dos empregados de colarinho-branco: insegurança, contingência, acaso e deriva pessoal. (ALVES, 2009, p. 141).

Evidencia-se, desta maneira, os efeitos das transformações irrompidas no mundo do trabalho por intermédio da reestruturação produtiva e do regime toyotista de acumulação flexível que, ao operacionalizar a crescente privatização e precarização do trabalho, promove o desamparo de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras frente ao enxugamento/sucateamento das políticas públicas de proteção ao trabalho e ao

---

[9] A precariedade pode ser entendida como uma condição inseparável do trabalho assalariado no modo de produção capitalista, estando intrinsecamente ligada à exploração da força de trabalho. "[...] a precariedade é uma condição histórico-ontológica de instabilidade e insegurança de vida e de trabalho do homem (e da mulher) proletário. [...] em síntese: a precariedade é uma dimensão ontológica do trabalho assalariado." (ALVES, G. 2009, p. 171).

[10] Conforme a leitura de Marx (2017), os trabalhos produtivos e improdutivos podem ser interpretados, respectivamente, como os processos de trabalho que participam e não participam diretamente da produção de mais-valia. Sobre o assunto, Ricardo Antunes comenta que "O trabalho improdutivo é aquele que não se constitui enquanto um elemento vivo no processo direto de valorização do capital e de criação de mais-valor." (ANTUNES, 2018, p. 102).

[11] Para melhor entendimento do sistema de benefícios/bonificação recomenda-se a leitura do capítulo três, de autoria de Isabel Cristina C. Cardoso e Elaine Marlova V. Francisco, no livro "A nova fábrica de consensos", organizado por Ana Elizabete Mota (1998).

[12] Segundo Giovanni Alves (2009), a condição de proletariedade expressa as posições de "classe" do "[...] conjunto dos trabalhadores assalariados propriamente ditos.", sendo estes operários e operárias, empregadas e empregados públicos, desempregados e desempregadas (com ou sem algum tipo de auxílio social estatal) e as pessoas que fazem parte da classe trabalhadora, mas não se reconhecem como tal "por quaisquer formas de fetiche, como fetiche da mercadoria/fetiche do dinheiro, inclusive bens patrimoniais e de consumo ostentatório." (ALVES, 2009, pp. 105-107).

empobrecimento dos vínculos empregatícios, resultando no aumento gradual da vulnerabilidade da classe-que-vive-do-trabalho[13] em relação aos desígnios do capital.

3. Reflexões acerca do trabalho em tempos de pandemia

No dia 31 de dezembro de 2019 o governo chinês comunicou mundialmente, como alerta, o surgimento de um novo coronavírus (SARS-COV-2) na cidade de Wuhan, capaz de provocar a doença infecciosa denominada COVID-19. Nos primeiros meses de 2020 já haviam sido reportados casos de falecimentos ocasionados por esta doença que, por ser altamente contagiosa, espalhava-se rapidamente pela China e pelo resto do mundo. Em 11 de Março de 2020, por consequência do alto número de infecções e falecimentos suscitados pela doença por todo o mundo, a OMS (Organização Mundial da Saúde) caracterizou a COVID-19 como uma pandemia[14].

Diante desta doença, que ocasionava grande perda de vidas em escala mundial, países de todo o mundo iniciaram medidas de distanciamento/isolamento social, quarentena e bloqueio total (popularmente conhecido como lockdown) com o intuito de frear o avanço no número de infecções e falecimentos.

Desta maneira, frente às medidas de enfrentamento ao novo coronavírus/COVID-19, fez-se necessária a reorganização de diversos processos de trabalho, resultando na interrupção de determinadas atividades laborais e na modificação de outras, transferindo-as do âmbito presencial para o remoto, com exceção dos serviços considerados essenciais[15].

Os trabalhadores e trabalhadoras que passaram a atuar profissionalmente de forma remota, na forma do teletrabalho ou do home office[16], precisam adaptar-se à uma nova

[13] Ricardo Antunes (2009) utiliza a expressão "classe-que-vive-do-trabalho" como meio de validar, contemporaneamente, o conceito marxiano de classe trabalhadora, visando abarcar os indivíduos que vendem sua força de trabalho através do trabalho assalariado. Desta forma, a expressão engloba trabalhadoras e trabalhadores produtivos e improdutivos.

[14] Pandemia trata-se da disseminação mundial de uma nova doença, sendo o termo utilizado para indicar que a doença propagou-se por diferentes continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa.

[15] Serviços de saúde, assistência social, segurança pública e privada, fornecimento de eletricidade, água, gás e internet, correios, transportes públicos, atividades de comércio de bens e serviços (mercados, farmácias etc.) entre outros.

[16] Ricardo Antunes, referindo-se a diferenciação entre teletrabalho e home office, elucida que "A principal diferença entre *teletrabalho* e *home office* é que, no primeiro, a empresa não controla a jornada e também não pode fazer remuneração adicional, mas somente pagar reembolso de possíveis despesas, como internet etc. Já no *home office*, a atividade remota tem um caráter sazonal, esporádico e eventual (como no período da pandemia), uma vez que o trabalho realizado em casa deve ser igual ao realizado no interior da empresa,

realidade, que agora conta como pré-requisito a posse e o domínio de determinadas tecnologias (computador, notebook, celular, internet etc.) para o desenvolvimento das atividades laborais, assim como também apresenta novas apreensões, a exemplo de possíveis reduções salariais (através de alterações nos contratos de trabalho), aumentos indiretos de carga horária de trabalho (ocasionados pela fusão do tempo profissional com o tempo pessoal, em principal no caso dos indivíduos que passam a trabalhar de suas residências), aumento do trabalho individualizado e alienado/estranhado, entre outras.

No que concerne as atividades e serviços laborais interrompidos, o resultado evidenciado foi o desemprego em massa de trabalhadoras e trabalhadores, que juntamente com indivíduos que já encontravam-se sem emprego, em uma conjuntura de diminuição na oferta de trabalhos formais, são impelidos a buscar trabalho nas vias da informalidade para serem capazes de garantir sua reprodução na sociedade. Este cenário intensifica fenômenos como o da uberização do trabalho [17] e dificulta a realização do distanciamento/isolamento social, colocando inúmeras pessoas em maiores riscos de contaminação e adoecimento.

> [...] é preciso que haja isolamento social e quarentena para se evitar o contágio pelo coronavírus. Sem isso, a classe trabalhadora será cada vez mais contaminada, adoecendo e perecendo em maior quantidade. Mas como ficarão em isolamento social os/as desempregados/as, os/as informais, os trabalhadores/as intermitentes, os/as uberizados/as, os/as subutilizados/as, os/as terceirizados/as isto é, aqueles que não têm direitos sociais e que recebem salários somente quando executam algum trabalho? (ANTUNES, 2020, p. 14).

Dessarte, observa-se no cenário brasileiro a soma do contínuo sucateamento da saúde pública e das políticas sociais com a devastação pandêmica, exacerbando os efeitos nocivos da crise sanitária e da crise estrutural capitalista no país, resultando no aumento da vulnerabilidade da população em relação ao vírus, em principal dos indivíduos que pertences às classes menos abastadas e/ou que encontram-se em situação de vulnerabilidade social.

---

com idêntica jornada diária. Ainda no *home office*, os direitos trabalhistas devem ser iguais àqueles que vigoram no interior das empresas (até quando?), enquanto no *teletrabalho* as condições devem constar do contrato de trabalho estabelecido entre as partes (ANTUNES, 2020, pp. 19-20).

[17] Ricardo Antunes (2018) explica a uberização como um processo de trabalho marcado pela falta de direitos, instabilidade, insegurança e imprevisibilidade, constituído através dos processos de terceirização, informalidade e flexibilidade, sendo estes os três elementos que constituem a "trípode destrutiva em relação ao trabalho". Outras características que fazem parte do processo de uberização são individualização e invisibilização das relações de trabalho, assim como a diminuição drástica da separação entre o tempo de vida e de trabalho (ANTUNES, 2018).

> A pandemia da covid-19 consiste em uma crise sanitária que se soma à crise do capital, que já vinha sendo vivenciada mundialmente, o que catalisou e escancarou as desigualdades estruturais, assim como as dificuldades de atendimento à população com o recorrente desmonte e desfinanciamento das políticas sociais pelo projeto neoliberal. Assim como em outros períodos da história mundial, a crise do capital, dessa vez somada à crise sanitária, ocasiona proposições de mudanças na organização das políticas públicas e modificações no mundo do trabalho, que visam a recuperar as taxas de lucro do capital e repercutem de modo perverso nas condições de vida e trabalho da população e de categorias profissionais, ou seja, do conjunto da classe trabalhadora (CFESS, 2020, p. 1).

Com base em todo o exposto, o que pode ser constatado é o fato de que a pandemia da COVID-19 intensificou o processo de degradação das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora brasileira, expondo a realidade de que, no projeto capitalista, nem mesmo a vida pode estar acima da produção e acumulação do lucro.

4. Considerações finais

As breves reflexões dissertadas neste trabalho, advindas da leitura sobre as transformações ocorridas no trabalho contemporâneo, tiveram como intuito a apresentação de elementos que demonstram as tendências do modo de produção capitalista de buscar a constante elevação nas taxas de produção e acumulação da mais-valia, do lucro, independentemente de que este objetivo seja alcançado às custas das condições de trabalho e vida de inúmeros trabalhadores e trabalhadoras.

Assim, coloca-se em evidencia o processo de erosão do trabalho que, agudizado pelo contexto pandêmico, materializa-se na crescente desvalorização do trabalho humano, no desaparecimento de postos de trabalho, no aumento do trabalho alienado/estranhado e na crescente insegurança vivenciada por membros da classe-que-vive-do-trabalho, que sem o apoio de políticas públicas que garantam sua proteção e subsistência encontram-se à mercê do trabalho informal, privatizado e precarizado, combinados com os riscos de adoecimento e falecimento por exposição ao novo coronavírus/COVID-19.

É necessário apontar que não foi objetivo deste trabalho o esgotamento do tema das transformações no mundo do trabalho, a proposta aqui elaborada tratou de buscar contribuir com o debate acerca da categoria, em especial na conjuntura atual, na qual pode-se observar que durante a pandemia as medidas tomadas para a proteção das economias, baseadas nos regimes de acumulação flexível, contribuíram para o aparecimento do trabalho cada vez mais desprotegido e subjugado às ordens do capital,

em detrimento da proteção e preservação da vida humana, especialmente nos países dependentes e periféricos.

Isto posto, demostra-se fundamental o atual movimento de debruçar-se sobre os estudos produzidos a respeito da categoria trabalho, como meio de acumular, produzir e socializar conhecimentos, na busca de suscitar a elaboração e implementação de estratégias de resistência e luta popular contra os avanços do capital sobre o trabalho, que visam esvaziar o potencial transformador desta categoria e intensificar suas formas de subjugar e alienar indivíduos.

Referências

ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da Mundialização do Capital. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, volume 25, n° 87, maio/ago., 2004. Disponível em: https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/edicao/132. Acesso em: 12 out. 2021.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed., 10. reimpr., rev. e ampl. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização como regra? **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, volume 79, n° 4, out./dez., 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/55930. Acesso em: 12 out. 2021.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão:** o novo proletariado de serviços na era digital. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

ANTUNES, R. **Coronavírus:** o trabalho sob fogo cruzado. 1° edição. São Paulo: Editora Boitempo, 2020.

ALVES, G. **Trabalho e Mundialização do Capital:** a nova degradação do trabalho na era da globalização. 2. ed. Londrina: Editora Praxis, 1999.

ALVES, G. **A condição de Proletariedade:** precariedade do trabalho no capitalismo global. Londrina: Projeto Editorial Praxis, 2009.

CFESS. **Teletrabalho e teleperícia:** orientações para assistentes sociais no contexto da pandemia. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2020. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/teletrabalho-telepericia2020CFESS.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 35. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2017.

MOTA, A. E. (org.). **A nova fábrica de consensos:** Ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

EFEITOS DA PANDEMIA (COVID19) PARA A AGRICULTURA FAMILIAR EM ANANÁS (TO)

Thelma Pontes Borges[1]
Adimilson Renato da Silva[2]
Marta de Souza Vieira[3]

1. Introdução

O Censo agropecuário (IBGE, 2017), mostra que em 2017, 77% da agricultura no país era familiar, no entanto, devido a pouca quantidade expressiva em terras, a agricultura familiar ocupa 23% de área no Brasil, isto se mostra bastante desafiador para os empreendimentos rurais que a cada dia buscam fortalecer nas economias locais.

Sendo contributiva para o desenvolvimento rural, a agricultura familiar teve uma expressiva relevância socioeconômica na agenda pública, defendida por um estudo da Organização das Nações Unidas (FAO) e do Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária (INCRA) realizado em 1994 (MOURA, 2017).

Para melhorar o investimento na produção agrícola e que está atrelada a agenda do Desenvolvimento Rural, foi criado, a partir de pressões de movimentos sociais, o Programa Nacional de apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). Tal programa prevê o financiamento para os agricultores familiares, no sentido de fortalecer melhores implementações para a produção e a qualidade de vida das comunidades locais, possibilitando assim a liberdade em comercializar e valorizar culturas locais alimentares (AQUINO; SCHNEIDER, 2015).

A área pesquisada foi escolhida por ser um município de porte pequeno, representa a maioria dos municípios brasileiros, por fazer parte de diversos fatores geográficos e históricos em que o enriquecem no sentido de buscar como uma região norte do estado mais novo do Brasil, em contextos de também estar na região do Bico de

[1] Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo, Brasil (2015). Professora Adjunta III da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil. E-mail: thelmapontes@uft.edu.br.

[2] Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil (2019). Professor de Sociologia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, Brasil. E-mail: adimilson.silva@ifto.edu.br

[3] Discente do Mestrado em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais pela Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT). Secretária Executiva dos Conselhos (CMAS, CMDCA, COMSEA, COMID, CMPD). E-mail: martasousa1212@hotmail.com.

Papagaio em que foi palco, por exemplo, da guerrilha do Araguaia, graves violências e repressão, morte e perseguição em conflitos fundiários, um dos estados que fazem parte da região Amazônica e que a partir disto produz vários significados enquanto contexto regional e região norte do Brasil, marcada por uma das regiões mais pobres do país, com grandes contextos de vulnerabilidades sociais.

Em Ananás (TO) local de pesquisa desse artigo tem a mostrar alguns fatores bloqueadores desse tipo de segmento tão importante para o município e desenvolvimento da região, a Pandemia teve certa influência para esses empreendimentos, que já devido à localidade rural possuíam certo isolamento com a área urbana e a Pandemia expande ainda mais esse distanciamento.

2. Cenário da Agricultura Familiar no Brasil e no Tocantins

A área agrícola tem efetivado grandes contribuições para produtividade no Brasil, implementando novas formas de organização, técnicas, em decorrência disto, novos olhares estão sendo voltados para a agricultura familiar e ao mesmo tempo ganhando espaço e aos poucos visibilidade, tanto que a concepção de produção de subsistência começa a adquirir novas formulações para Empreendedores Rurais (BITTENCOURT, 2020).

Para Schneider (2016) do ponto de vista sociológico, os agricultores familiares:

> são unidades de trabalho e produção, que em geral trabalham em um pequeno pedaço de terra, quase sempre de propriedade privada (embora não necessariamente), por meio da qual retiram o essencial para alimentar a própria família, mas também para vender, comprar, intercambiar e acumular. (SCHNEIDER, 2016, p. 95).

O mercado para os agricultores consiste além do que relação econômica, relação social, em virtude de a grande maioria ser pobres, estando caracterizados por privações de vendas, que pode estar relacionado desde a produção até escoamento das mesmas, entre outros, o seu mais conhecido e antigo local de vendas, no caso as feiras, tem bastante representatividade e esperança de melhoria de renda, uma ruptura nesse mercado, pode ser contributiva para uma crise socioeconômica para os agricultores.

Conforme os dados apresentados por Pereira (2019), as características demográficas do Tocantins são contributivas para o desenvolvimento econômico e social,

fato que deve ser levado em consideração para melhores investimentos em políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

O autor Sousa (2020) relata que desde 2019 o governo vem reduzindo investimentos para políticas de fortalecimento da agricultura familiar fato que torna-se perigoso e tornando os agricultores mais vulneráveis, desta maneira, destaca as feiras como um viés importante de independência dos mesmos, ainda que muitas ocorram em situações precárias e sem inspeção sanitária, e em lugares impróprios.

Os autores Santos, Beraldo e Silva (2020) trazem importante dado em que 37,7% da população tocantinense vive abaixo da linha de pobreza, um dado extremamente gritante, e este contexto estende principalmente as zonas rurais, locais onde reside a maioria dos agricultores familiares, é evidente uma vulnerabilidade existencial em uma parte da população tocantinense e em contextos nacionais.

É saliente aqui mencionar que além de contexto de violências e conflitos de terras nos municípios do norte do Tocantins, a existência de pobreza, desigualdade nesses municípios em relação aos demais, caracterizou a formação da região do Bico do Papagaio e por meio de pressão social a criação de Política de Pública voltada a sanar questões territoriais, como o Programa Território da Cidadania (PCT).

Esse Programa existiu durante 2008 a 2014, criado pela instância Federal, em alguns anos obteve melhores resultados, mas em outros não. O Programa "visa integrar ações de governo para mudar a realidade" (MACIEL, 2016, p. 18) existente a época, e no período em que esteve em funcionamento, obteve sucesso através de seus programas de apoio nas "atividades produtivas (24 ações), cidadania e direito (34 ações) e infraestrutura (13 ações)" (MACIEL, 2016, p. 18).

2.1 As Zonas de Exclusão de Robert Castel

Foi analisado nesta pesquisa a partir do teórico francês Robert Castel em sua teoria das quatro zonas relacionado às vulnerabilidades do trabalho em qual/quais zonas podem estar inseridos agricultores familiares do município de Ananás (TO) em relação a uma ruptura em um do seu principal mercado de comércio, as feiras, sendo estas fechadas em um período considerado médio de 18 meses como processo de contenção desencadeado por uma Pandemia (COVID19).

Para melhor entendimento da teoria será utilizado o retângulo das zonas elaborado por Coelho (2021):

	Trabalho Estável	**Trabalho Precário**	**Não-Trabalho**
Inserção relacional forte	Zona de Integração	Zona de Integração	Zona da assistência
Fragilidade relacional	Zona de Integração	Zona de Vulnerabilidade	Zona de marginalidade
Isolamento social	Zona de Integração	Zona da assistência	Zona de marginalidade

Quadro 01: As Quatro Zonas**.**
Fonte: Adaptado de Coelho (2021).

As zonas funcionam da seguinte maneira conforme Castel (1997): se um indivíduo possui um trabalho estável e tem inserção relacional forte com o meio social em que vive, na sociedade a qual está inserido, isso traz possibilidades de inclusão do indivíduo, desta maneira, ela encontra-se na zona de integração e mesmo que um indivíduo possui fragilidade relacional em seus contextos familiares e sofre de isolamento social, mas possui trabalho estável, ele permanece na mesma zona.

Em contrapartida se outros indivíduos possuem uma fragilidade relacional familiar e um trabalho de condições precárias, eles encontram-se na zona de Vulnerabilidade, estão sempre instáveis e na beira de a qualquer momento perderem o emprego, são sujeitos vulneráveis, se possuem inserção relação forte e trabalho precário, ainda assim, permanecem na zona de integração, e se possuem trabalho precário mas são sujeitos isolados socialmente, estão inseridos na zona da assistência, e todos aqueles que estão na zona da vulnerabilidade estão constantemente a um passo da zona da assistência.

Para os indivíduos que já estão fora do ciclo do trabalho, mas que possuem inserção relacional forte, através dos programas do governo, por exemplo, o seguro desemprego, estão na zona da assistência, a última zona e a mais precária em que os indivíduos podem se encontrar sem estarem inseridos no mercado de trabalho, e com fragilidade relacional familiar e isolamento social é a zona de marginalidade, não em questões de violências, mas de acesso a serviços públicos, trabalho e assistência social.

A desfiliação apresentada pelo autor é representada pela zona de marginalidade, isto traz deveras consequências ao meio social, problemas sociais cada vez mais ocorrem, como, por exemplo, o aumento do desemprego, fome, moradias precárias, vulnerabilidades trabalhistas, mazelas sociais, aumento da procura por programas sociais, bem como até mesmo aumento do consumo de álcool e drogas (Castel, 2015).

2.2 Efeitos da Pandemia e Governabilidade Brasileira

Desde dezembro de 2019 em Wuhan na China, o mundo passou a conhecer a nova doença zoonótica, que causa a síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS – CoV – 2) causada pelo novo coronavírus, chamada de COVID19, em que até o presente momento ainda continua em curso no mundo todo, é bem fato que na maioria dos países suas populações estão sendo vacinadas, em alguns já estão sendo disponibilizado até a terceira dose da mesma, outros países mais pobres lutam pela primeira dose (BRASIL, 2021).

No Brasil a doença surgiu em 26 de fevereiro de 2020, já contabiliza mais de 20 milhões de casos desde seu surgimento e mais de 500 mil óbitos, a boa "notícia" é que mais de um milhão de pessoas até o presente momento da escrita deste artigo foram vacinas e as vacinações em massa seguem em curso, contudo, em pequena escala, em relação ao surgimento da doença tem em circulação a mais atual variante do vírus, a Delta que tem ocasionado alguns surtos (BRASIL, 2021).

Desde o acontecimento desse infortúnio mundial, várias medidas foram tomadas para conter o avanço da doença, sendo o principal deles o isolamento social, como orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Os efeitos da Pandemia são vistos não só na área da saúde pública, mas também no meio social, econômico, político, alimentar, desestruturação no mundo do trabalho, condições de vida das pessoas, aumento da pobreza, desemprego, angústia social, instabilidade política e econômica, rompimento dos laços familiares repentinamente, situação de abandono social, entre outros, um verdadeiro trauma (BIRMAN, 2020).

No Brasil, devido a algumas restrições de contenção do avanço da COVID19, com o isolamento muitos empreendimentos tiveram que fechar as portas, não houve ajuda específica, apenas auxílio governamental geral de 600,00[4] (BIRMAN, 2020).

O governo brasileiro adotou o isolamento vertical que para Birman (2020, p. 75) constitui-se de "práticas eugênicas e genocidas das populações precárias e de risco", não se faz complemento apenas de indivíduos com vulnerabilidades de saúde, como se poderia pensar a priori, mas também de populações das camadas pobres, dos que

[4] O auxílio governamental se refere ao auxílio em espécie, destinado pelo governo federal as pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica no país em virtude da pandemia.

dependem do Sistema Único de Saúde (SUS), que já integram algumas das zonas apontadas por Castel, de assistência.

De maneira despreocupada o Presidente da nação brasileira realizou uma série de transgressões e comportamentos nada convencionais para um momento tão delicado e que requer mais empatia e responsabilidade governamental para com seus patriotas, de maneira que alguns problemas sociais e econômicos foram consequentes (BIRMAN, 2020).

3. Metodologia

A pesquisa terá caráter quantitativo, qualitativo, sendo indutiva e dedutiva, do ponto de vista de seus objetivos descritiva, também será exploratória uma vez que utilizará questionário para as entrevistas estruturadas. Diante dos procedimentos técnicos a pesquisa se enquadrará em Pesquisa de Campo.

Em relação à Pesquisa de Campo com toda a sua peculiaridade em estudar através de visitas sistemáticas, infelizmente neste momento pandêmico não pode ser realizada nos territórios rurais *in loco*, não obstante as entrevistas foram realizadas por meio de telefone sendo realizadas chamadas e ao tempo que os entrevistando falavam eram anotadas as repostas simultaneamente, as mesmas não foram gravadas, dessa maneira foram obtidas as informações pertinentes deste trabalho.

Foram entrevistados 07 agricultores familiares do município de Ananás (TO) a fim de obter melhor precisão das respostas e impacto da Pandemia na produção e comercialização dos produtos desses agricultores, além de outros aspectos relacionados à condição de vida dos mesmos, estão representando pelos símbolos: **Ag. F. 01, Ag. F. 02, Ag. F. 03, Ag. F. 04, Ag. F. 05, Ag. F. 06, Ag. F. 07**, destes foram 05 do sexo masculino e 02 do sexo feminino.

3.1 Recorte Espacial da Pesquisa

Ananás é uma cidade de pequeno porte, localizada na região do Bico do Papagaio. Situada a 494 km de Palmas, capital do estado do Tocantins. Conforme dados do Instituto de Geografia e Estatística - IBGE a população total estimada para o ano de 2020 foi de 9.492 habitantes, sua população rural é estimada em 2010 é de 1.721 e urbana é de 8.144.

O IDHM em 2010 era de 0.671. A cidade está à margem direita do rio Araguaia, fazendo divisa, na margem direita, por meio do rio, com a cidade de Santa Izabel do estado do Pará.

3.2 Dados da Pesquisa

Conforme mencionado anteriormente, foram entrevistados por meio de telefone 07 agricultores familiares, 05 do sexo masculino e 02 do sexo feminino, estes possuem a idade entre 49 a 63 anos, o local de residência dos mesmos são: Assentamentos P. A. Antônio Moreira Gleba 01 (São Francisco) e Gleba 02 (Boca da Mata), Assentamento Terra Nosso Sonho (Tapuio), Região dos Porcos e Bacuri.

A maioria dos agricultores familiares produz atualmente apenas para consumo, três fazem comercialização dos produtos, é relevante mencionar que um dos que utilizam a agricultura para consumo atualmente relatou que é devido a Pandemia, uma vez que ficou com dificuldades para vender o produto, sair para a cidade vender. Em relação ao tamanho das propriedades em alqueires: **Ag. F. 1**: 4,5 alq.; **Ag. F. 2**: 0,5 alq.; **Ag. F. 3**: 4,5 alq.; **Ag. F. 4**: 5,6 alq.; **Ag. F. 5**: 11 alq.; **Ag. F. 6**: 7 alq.; **Ag. F. 7**: 4,5 alq..

Em relação à variedade da produção da agricultura familiar na zona rural de Ananás têm-se: Milho, mandioca, arroz, feijão, alface, cheiro verde, pimenta, abobora, Banana, maxixe, batata, quiabo, couve, caju, limão, Horta, melancia, poupa de Cajá, cebola, tempero, juçara, inhame. Na Criação de animais têm-se: galinha, porco, peixe, e gado.

É relevante ressaltar que a cultura predominante é a mandioca e a hortaliça, em relação ao gado, apenas um agricultor cria e possui 30, está começando atuar na agropecuária, e outro agricultor cria peixes. Com relação à renda mensal média atual dos agricultores familiares, têm-se a resposta: **Ag. F. 1**: 1.100,00; **Ag. F. 2**: 1.100,00; **Ag. F. 3**: 188, 83; **Ag. F. 4**: 2.200,00; **Ag. F. 5**: 0; **Ag. F. 6**: 1.600,00; **Ag. F. 7**: 850.

Perguntado se a renda deles diminuiu, permaneceu igual ou melhorou nesse período de Pandemia, todos os agricultores familiares disseram que suas rendas diminuíram. Os agricultores que comercializa e o que comercializava antes da Pandemia, disseram que vendiam na feira, quando esta estava em funcionamento. A maioria recebera a parcela do Auxílio Emergencial do Governo Federal.

Quando perguntado se a Pandemia influenciou na Produção/Comercialização dos produtos obtiveram as respostas: **Ag. F. 1**: "*Não*"; **Ag. f. 2**: "*Bastante, na*

comercialização, mais difícil"; **Ag. F. 3**: "Não"; **Ag. F. 4**: "*muitas vezes vendia o produto na rua, e agora não pode vender, perde produto*"; **Ag. F. 5**: "*Mais ou menos*"; **Ag. f. 6**: "*sem comercialização, não como sair para vender. Vendia na feira, na rua*" e **Ag. F. 07**: "*Achei difícil com as vendas*".

Quando perguntado se tiveram que recorrer a alguma complementação da renda, a maioria dissera que recorrera ao banco e a própria poupança. Em relação à Assistência Técnica aos agricultores, a maioria nunca recebeu nenhuma assistência técnica, apenas dois responderam que sim, mas há muito tempo.

Foi perguntado a todos os agricultores familiares o que eles poderiam falar sobre a feira da agricultura familiar, mesmo a aqueles que não comercializam, obteve se as respostas: **Ag. F. 1:** "*Melhoria, venda do produto*"; **Ag. F. 2**: "*A feira é muito boa, na pandemia não está funcionando, importante*"; **Ag. F. 3**: "*Nada, nunca fui*"; **Ag. F. 4**: "*A vantagem da feira é que vende mais"*; **Ag. F. 5**: "*Ter as coisinhas para vender lá é bom, eu nunca vendi, tenho parentes que vende*"; **Ag. F. 6**: "*Quando a gente tinha o que vender, era bom de mais, vendia tudo que tinha, o tempo da feira é muito pouco, a feira em Ananás é fraca*" e **Ag. F.7**: "*Não vou à feira*".

Em relação às principais dificuldades dos agricultores familiares obtiveram-se as respostas: **Ag. F. 1**: "*estrada, carro para escoar o produto*"; **Ag. F. 2**: "*Acesso a Políticas públicas, que tem, não pode participar porque minha esposa é funcionária pública"*; **Ag. F. 3**: *"Muitas, a terra não é muito boa, no inverno alaga, não dá para plantar mandioca*"; **Ag. F. 4**: "*Financeira, dinheiro pouco, muitas coisas para resolver e o dinheiro não dá"*; **Ag. F. 5:** *"Sem trabalho, serviço na agricultura, cuidar da casa, teve uns problemas de saúde, terminar de construir a casa*"; **Ag. F. 6**: "*Técnico nunca apareceu para fazer a análise do solo, precisamos de esterco, 08 anos aqui e nem foi feito o PRONAF, falta muita coisa, não temos muita coisa, casa, temos um barraco, não temos condição*" e **Ag. F. 7:** "*não tem água, tenho que pegar na vizinha*".

Um fato interessante é que nenhum dos entrevistados e sua família relataram que pegara a COVID19.

A maioria dos agricultores relatou que suas casas são de palha e taba, apenas um possui casa construída e outro que disse que sua casa está em construção. Em relação à questão alimentar dos agricultores familiares nesse período de Pandemia, para a maioria permaneceu igual, levando em consideração que se alimentaram de suas plantações e criações, apenas para um agricultor que piorou, e outro agricultor relatou que melhorou devido a cestas básicas recebidas por parte do Governo.

Para 04 (quatro) agricultores familiares não há pragas em suas plantações, e outros 03 (três) relataram sofrerem de certas pragas, e utilizam agrotóxicos para matar os insetos. 05 (cinco) dos agricultores Familiares relatam utilizar trator de arado da Prefeitura, esse trator é alugado por hora ao agricultor, e uma hora custa em torno de R$ 60,00.

Todos os agricultores estão no mínimo há 40 anos em área rural e desde a infância atuam no meio da agricultura familiar, sendo que a maioria relatou que nasceram em zona rural. Com relação à ideia de melhoria para a agricultura familiar, obteve as seguintes respostas: **Ag. F. 1**: "*Investimento Financeiro*"; **Ag. F. 2**: "*Transporte para escoar a produção*"; **Ag. F. 3**: "*Assistência Técnica*"; **Ag. F. 4:** "*Melhorar a terra e a produção. Dinheiro*"; **Ag. F. 5:** "*A gente arrumar um trator, para plantar milho, feijão*"; **Ag. F. 6:** "*Arrumar condições para melhorar tudo (Dinheiro), fazer os tanques de peixe, motor bomba para fazer os tanques de peixe*" e **Ag. F. 7**: "*Fazer o poço e irrigação*".

4. Considerações Finais

Os dados gerados da pesquisa necessita de melhor aprofundamento para tabulação de resultados, podendo inclusive, momento pós-pandêmico ser realizado esta análise. A partir das respostas percebe-se que existem vulnerabilidades nas propriedades rurais entrevistadas. A maioria só cultiva a agricultura para o próprio consumo, no entanto, para a maioria suas terras são consideradas boas, o que realça o potencial para produção.

É nítida a questão da necessidade de investimento financeiro e capacitação técnica aos agricultores, um fator de bastante proeminência é que para a maioria dos agricultores em relação alimentação permaneceu igual no período da Pandemia, no entanto, isto pode ser deduzido em decorrência de complementação de renda, não foi perguntado a questão do endividamento dos agricultores, percebendo após essas análises, fator relevante.

O recebimento pela maioria dos agricultores familiares do auxílio Governamental subverte a ideia que estes se encontram na zona de assistência de Robert Castel nesse momento pandêmico, pois o contar com esse auxílio representa certa estabilidade em relação ao sustento principal da família, que é a alimentação. Além de os mesmos já se encontrar antes da pandemia na zona de vulnerabilidade devido as fragilidades apresentadas neste artigo em que se sobrepõe os agricultores e que é representativo nos agricultores entrevistados do município de Ananás –TO.

Referências

AQUINO, Joacir Rufino de e SCHNEIDER, Sergio. O Pronaf e o desenvolvimento rural brasileiro: avanços, contradições e desafios para o futuro. In: **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 53-81.

BIRMAN, Joel. O trauma na pandemia do Coronavírus: suas dimensões políticas, sociais, econômicas, ecológicas, culturais, éticas e científicas / 1ª ed. – Rio de Janeiro: Jossé Olympio, 2020.

BITTENCOURT, Daniela Matias de Carvalho**. Estratégias para a Agricultura Familiar Visão de futuro rumo à inovação**. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Secretaria de Pesquisa e Desenvolvimento Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Texto para Discussão 49. Embrapa, Brasília, DF, 2020.

BRASIL, **Brasil ultrapassa 570 mil mortes por Covid e 20,4 milhões de casos**. 2021. Disponível em: Brasil ultrapassa 570 mil mortes por Covid e 20,4 milhões de casos (msn.com). Acesso em: Ago 2021

_____, COVID19 Painel Coronavírus. 2021. Disponível em Coronavírus Brasil (saude.gov.br). Acesso em: Ago 2021.

_____, Robert. **A Dinâmica dos processos de marginalização**: da vulnerabilidade a desfiliação. **CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997.**

_____, Robert. **As metamorfoses da questão social**: Uma Crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti.- Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CHAVES, Patrícia Rocha. **REBELDIA E BÁRBARIE**: Conflitos socioterritoriais na região do Bico do Papagaio. São Paulo. 2015. Disponível em: 2015_PatriciaRochaChaves_VOrig.pdf. Acesso: Jul 2021

COELHO, Roberto. **Analisando Artigo #01: Castel, 1997**. Universidade Federal de Alagoas. 2021. Disponível em: (4) Analisando Artigo #01: Castel, 1997. - YouTube. Acesso em: Set 2021

MACIEL, Jozafá Ribeiro. **Programa Território da Cidadania**: a experiência do Bico do Papagaio. São Paulo. 2016.

MANUAL, de Normatização Para Elaboração de Trabalhos Acadêmicos-Científicos da Universidade Federal do Tocantins / UFT, Sisbib, -- Palmas, TO: UFT, 2017.

MOURA, Iracema Ferreira de. Antecedentes E Aspectos Fundantes Da Agroecologia E Da Produção Orgânica Na Agenda Das Políticas Públicas No Brasil. In: **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável / organizadores: Regina Helena Rosa Sambuichi ... [et al.]. – Brasília : Ipea, 2017. p. 25- 51

SANTOS, Jeany Castros dos; BERALDO, Keile Aparecida e SILVA, Luciano Pereira da. A Institucionalização Da Política Estadual De Segurança Alimentar E Nutricional No Tocantins. Revista Humanidades e Inovação v.7, n.14 – 2020.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2016.

SOUSA, Diego Neves. **Os "novos" mercados e sua contribuição para a inclusão produtiva dos agricultores familiares no Tocantins**. Redes (St. Cruz Sul, Online), v.25, Ed. Especial 2, p.2171 - 2184, 2020.

TRABALHO, CAPITALISMO E FORMAÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA BRASILEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO DE PANDEMIA

Sandra Lourenço de Andrade Fortuna[1]
Itamires Lima Santos Alcantara[2]
Camila Rocha Delmonico[3]

1. Introdução

O trabalho é uma categoria central para compreendermos o desenvolvimento da sociedade capitalista. Para Marx (2017), enquanto processo de transformação da natureza "orientada a um fim", o trabalho é uma atividade inerentemente humana, sem a qual, a própria humanidade não se realiza. Esse processo teleológico no qual, diz Marx, separa "a melhor abelha do pior tecelão", permite a nós, seres humanos, projetarmos idealmente o resultado de nosso trabalho.

Na sociedade capitalista, porém, o trabalho como força criativa e de transformação da natureza se converte em mercadoria, em "valor de uso do capital" e "valor de troca simples" para o trabalhador, ou seja, se transforma na "atividade mediadora pela qual [o capital] se valoriza" por meio da "apropriação de trabalho alheio" (MARX, 2011, p. 280). O trabalhador então, "ao vender o seu trabalho ao capitalista", a despeito de produzir toda a riqueza, é expropriado de seus resultados.

Feitas essas considerações iniciais, entendemos como extremamente importante considerar as particularidades da constituição do capitalismo na sociedade brasileira, que na leitura de Moura (1977, 2019, 220) se construiu pela via colonial com base no trabalho escravizado, através do qual foram desempenhados durante séculos todo trabalho produtivo e improdutivo no país e que com o processo de modernização do Brasil foi desconsiderado para compor o projeto de formação da sociedade brasileira. Essa dinâmica, de alijamento dos/as trabalhadores/as negros/as, se perpetua com rupturas e continuidades até os dias atuais.

[1] Assistente Social, Profa. Dra. no Departamento de Serviço Social na Universidade Estadual de Londrina (UEL); e-mail: sanlou@uel.br;

[2] Assistente Social, Doutoranda em Serviço Social e Política Social (PPGSER UEL), e-mail: itamires.alcantara@gmail.com;

[3] Assistente Social, Mestranda em Serviço Social e Política Social (PPGSER UEL), e-mail: delmonicocamila@gmail.com;

Podemos perceber esse processo na atual conjuntura de pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), a qual, desde o início do ano de 2020 tem vitimado milhares de pessoas pelo mundo. No Brasil, as estruturas de desigualdades existentes historicamente no país e com um governo que leva a cabo uma política genocida, o vírus se alastrou com uma intensidade assustadora. Até o momento que finalizamos este texto, o país contabilizava quase 598 mil mortes[4], ainda que o processo de vacinação - muito tardiamente- tenha avançado.

Essa dinâmica trouxe diversas implicações para o mundo do trabalho, que combinadas à crise capitalista que já vinha colocando a precarização do trabalho, tem se adensado cada vez mais. Em 27 de maio de 2021 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou as taxas de desemprego que chegaram a aproximadamente 14,7% no primeiro trimestre de 2021, o que representa o volume elevado de 14,805 milhões de pessoas sem emprego no Brasil.

Também em maio de 2021 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) já apontava dados e indicadores que incidiam diretamente nos impactos da Pandemia de Covid-19 no mercado de trabalho especialmente associadas a sexo, raça/cor e faixa etária.

Os dados dessa pesquisa do IPEA, com relação à população negra, indicam a diferença na proporção de ocupados entre negros e brancos correspondente a 2,4 pontos percentuais, em 2015 e, em 2020 passando para 5,3 pontos percentuais. No caso das pessoas negras, a taxa de ocupação passou de 55,1%, em 2015, para 45,9%, em 2020, enquanto, no caso das pessoas brancas, o percentual também caiu de 57,5%, em 2015, para 51,2%, em 2020.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), é preocupante o número elevado de mulheres que perderam suas ocupações no período da Pandemia Sars Cov-2 e, dentre essas, muitas nem tiveram oportunidade de buscar uma nova inserção. Entre o 3º trimestre de 2019 e 2020, o número de mulheres sem emprego formal aumentou 8,6 milhões. A taxa de ocupação feminina diminuiu 5,7 milhões.

Essa situação tão complexa é adensada quando analisamos a dimensão racial. Verifica-se que a taxa de desemprego das mulheres negras e não negras cresceu 3,2 e 2,9 pontos percentuais, respectivamente, sendo que a das mulheres negras atingiu a alarmante

[4] Disponível em:https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2021/10/03/brasil-chega-a-597986-mortes-por-covid-media-movel-fica-em-500-no-9o-dia-de-estabilidade.ghtml. Acesso:05/10/2021.

taxa de 19,8%. Uma das relações de trabalho expressivamente afetada foi o trabalho doméstico, haja vista que 1,6 milhões de mulheres perderam seus trabalhos. Dentre essas, 400 mil tinham carteira assinada e 1,2 milhões não tinham vínculo formal de trabalho.

Cabe nesta análise um elemento central: a atribuição às mulheres dos cuidados de crianças, familiares e da casa, calcados na sociabilidade sustentada no patriarcado que imprime uma direção na divisão sexual do trabalho. Verificou-se um aprofundamento dessa forma de opressão, exploração/dominação em tempos de Pandemia, especialmente com a sobrecarga de trabalho, com o adoecimento de familiares, o fato de as crianças permanecerem em aulas remotas e o isolamento no espaço doméstico, que também indicou o agravamento das situações de violência doméstica.

O que percebemos é que aliada à formação social desigual brasileira e à crise estrutural do capital, bem como, ao contexto de instabilidade política vivido no país, no qual, o atual governo conduz uma verdadeira política de morte e agrava ainda mais as condições de vida dos/as trabalhadores/as a pandemia encontrou solo fértil para se alastrar e não é por acaso que os trabalhadores negros estão colocados em um processo de extrema precarização ao mesmo tempo em que são as pessoas que mais morreram por covid-19 no país e, por outro lado, as que menos receberam vacina (OLIVEIRA; EVANGELISTA, 2021).

Diante de toda essa realidade, o presente texto objetiva realizar breves considerações acerca do trabalho na sociedade capitalista tendo em vista as particularidades da formação social e histórica brasileira que se assenta na constituição do capitalismo de via colonial (CHASIN, 1980) e na superexploração da força de trabalho, sobretudo negra, processo que tem se adensado com a crise estrutural do capital (MESZÁROS, 2002) e em contexto de pandemia de COVID-19.

2. O trabalho na sociedade capitalista e a formação social brasileira

De acordo com Lara e Maranhão (2019, p. 45), quando consideramos o desenvolvimento da sociedade capitalista no contexto latino americano e brasileiro, "notamos como as tendências gerais do modo de produção capitalista indicadas por Marx em *O capital* estão presentes, mas também é oportuno destacar como essas relações sociais são produzidas em graus e situações históricas particulares". O que nos aponta para a necessidade de olharmos para a realidade brasileira de modo que nos possibilite

apreender o seu processo de constituição e o desenvolvimento capitalista em nossa realidade.

Uma chave essencial para compreendermos a formação econômico-social brasileira e os seus desdobramentos nas relações sócio raciais posteriores, bem como os processos de constituição do trabalho em nosso contexto é analisarmos a sociedade escravista que aqui se constituiu. No livro "Dicionário da Escravidão Negra", Moura (2013) evidencia que a Escravidão Moderna

> "[...] reproduziu na sua estrutura e refletiu na sua dinâmica as leis econômicas fundamentais do modo de produção escravista antigo, sendo a mais importante a situação do escravo como *instrumentum vocale*, isto é, sua equiparação às bestas, existindo por isso redibição em caso de defeitos físicos, quando o vendedor não os comunicava ao comprador. A escravidão moderna expandiu-se nas colônias da Inglaterra, Portugal, Espanha, Holanda, França etc. tendo como elemento escravo os filhos do continente africano" (MOURA, 2013, p. 149).

A classe escravizada para o autor é a classe produtora de valor, mas que não tem acesso nem a produção de seu trabalho nem ao seu próprio corpo, sendo ela mesma a mais importante mercadoria, era pois "o escravo, a propriedade privada fundamental ao processo de expropriação do trabalho, fonte da riqueza" (SOUZA, 2020, p. 66). Em vista disso, Moura (2020), assim como Gorender (2010) entende que o período escravista no Brasil se "constitui num modo de produção original e distinto do escravismo clássico, porque produzia riquezas e estava articulado, de forma subordinada, ao processo de produção mercantil" (OLIVEIRA, 2020, p. 11).

A escravidão para Moura (2020), grosso modo, é caracterizada por duas fases distintas, porém interligadas: a fase ascendente e a fase descendente. A primeira, denominada de "escravismo pleno", dura do início da escravidão à extinção formal do tráfico de escravizados a partir da Lei Eusébio de Queirós, Lei n. 581, de 4 de setembro de 1850, quando se tem um processo de mudança na relação escravista, inaugurando uma nova fase. Esta fase, a descendente, chamada de "escravismo tardio" data de 1850 até a abolição formal da escravidão a datar da Lei n. 3.353 de 13 de maio de 1888.

Todo esse processo se dá de forma extremamente contraditória, o autor acentua o papel das inúmeras formas de resistência empreendidas por pessoas negras, colocando o conflito entre senhores e escravizados como elemento dinâmico fundamental de transformação da sociedade brasileira e como sendo a contradição estrutural que organiza a sociedade colonial e não a "estabilidade parcial" (MOURA, 2020).

Essa compreensão nos permite pensar a passagem do escravismo para o trabalho livre e as contradições do processo de formação do capitalismo no Brasil, que tem no processo de alijamento dos/as trabalhadores/as negros/as a sua contradição fundamental. Isso significa dizer que o/a negro/a atuou enquanto trabalhador/a durante quase quatro séculos em todas as áreas da economia, inclusive na incipiente indústria que emergia no Brasil, e em alguns poucos anos ele passa a ser desconsiderado para o desenvolvimento da economia nacional (MOURA, 1977).

A saída encontrada foi o progressivo branqueamento do trabalho levado a cabo não apenas pela imigração a partir de finais do século XIX e início do século XX -, encampada principalmente pelas Regiões Sul e Sudeste, mas não exclusivamente, ao contrário vai se caracterizar como um projeto nacional, guardadas as particularidades dos contextos regionais- como também pela instauração de todo um aparato complexo que reorganizou a estrutura não só produtiva, mas as relações sociais de produção no país e de organização da classe trabalhadora.

No que diz respeito às mulheres negras nesse contexto,

> [...] a pulsante dinâmica capitalista brasileira as conduziu de volta à casa-grande ascendendo à nova categoria de mucamas: as empregadas domésticas. Para compreender essa realidade, onde até a alienante divisão sexual do trabalho é atravessada pelo racismo, Sueli Carneiro (2011) emprega o conceito de "matriarcado da miséria". Para ela, a participação das mulheres negras no prover da economia familiar não significou a sua emancipação diante das relações de gênero. Longe disso, a sobrecarga de tarefas e atribuições em triplas jornadas de trabalho, concomitante à marginalização econômica dos homens negros no mercado de trabalho, emergia à sombra do racismo científico – que resultou em políticas de embranquecimento da classe trabalhadora. (FAUSTINO; GONÇALVES, 2020, p. 282).

Como observa Nascimento (2006), a mulher negra desempenhou, durante todo o período escravista, papel semelhante ao homem negro no que tange ao desenvolvimento do trabalho escravizado. De acordo com a autora, para além do trabalho na casa grande, a mulher negra também trabalhou nas lavouras, além de exercer a "função de reprodutora de nova mercadoria, para o mercado de mão-de-obra interno" através da possibilidade de geração de "novos escravos", recaindo "sobre ela o peso da dominação senhorial" (NASCIMENTO, 2006, p. 103-104).

O que se observa no desenvolvimento histórico brasileiro é que há um processo de hierarquização dentro da dinâmica de classes, na qual, o critério racial opera como um mecanismo de subjugação dos/as trabalhadores/as negros/as, relegando às pessoas negras os papeis atribuídos desde a escravidão (NASCIMENTO, 2006). Esse processo permite

uma superexploração da força de trabalho, jogando para baixo as possibilidades de avanços aos direitos do trabalho.

Entendendo essa realidade na dinâmica contraditória da constituição histórica, é possível compreender como se dá a consolidação da sociedade capitalista no país, com uma estrutura extremamente desigual, baseada na superexploração da força de trabalho e com uma burguesia voltada para o capital internacional e refratária às mínimas conquistas da classe trabalhadora, assim como, o escancaramento das desigualdades sociais e raciais neste contexto de pandemia.

3. Crise capitalista, crise sanitária e precarização da força de trabalho no Brasil

No Brasil a primeira contaminação pelo novo coronavírus (COVID-19), doença ocasionada pelo vírus SARS-CoV-2, ocorreu em finais do mês de fevereiro de 2020 e, de acordo com o Boletim do Observatório da COVID-19 realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), tornou-se a maior catástrofe sanitária nacional, uma vez que as condições de extrema desigualdade econômica e social existentes no país favorecem a disseminação do vírus.

É muito sintomático do processo de formação da sociedade brasileira, como acentuam Faustino e Gonçalves (2020), que o primeiro paciente contaminado com o novo coronavírus no Brasil tenha sido um homem branco e rico de São Paulo que havia viajado para a Itália e que uma das primeiras mortes por COVID-19 tenha sido de uma mulher negra, trabalhadora doméstica, chamada Cleonice Gonçalves[5].

A COVID-19 é uma doença infecciosa transmitida através de partículas expelidas pela boca ou pelo nariz de uma pessoa infectada e pelo contato de superfícies contaminadas. Nesse sentido, as orientações de prevenção ao contágio são a higienização pessoal, o uso de máscara, o isolamento e o distanciamento social. O que observamos na realidade brasileira é que a maioria de nossa população não dispõe nem de condições básicas para a prevenção ao contágio com o vírus, como água, dinheiro para comprar máscaras, moradia digna, trabalho que possibilite o isolamento social, etc.

Exemplificando essa dinâmica, de acordo com o Agência Senado (2021), o Brasil está entre os dez países que possuem os maiores índices de concentração de renda,

[5] Disponível em: https://apublica.org/2020/03/primeira-morte-do-rio-por-coronavirus-domestica-nao-foi-informada-de-risco-de-contagio-pela-patroa/. Acesso em:05/10/2021.

tendo em vista que 10% da população mais rica possui cerca de 40% do capital total estimado, traço acumulativo característico do modo de produção capitalista. Ainda, o Ranking de saneamento realizado pelo Instituto Trata Brasil constatou que aproximadamente 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável e 100 milhões não têm serviço de coleta de esgoto. Essa realidade nos demonstra as condições sob as quais o vírus se disseminou tão assustadoramente em nosso contexto.

É importante ressaltarmos que, embora a pandemia tenha agravado exponencialmente as desigualdades sociais no Brasil, um processo de desmonte das políticas sociais já estavam em curso no país, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, popularmente denominada como "PEC da morte", que trouxe diversos danos aos investimentos nas áreas sociais, uma vez que impôs o congelamento dos gastos primários federais por 20 anos, especialmente na área da saúde, educação, habitação, segurança alimentar e assistência social.

As particularidades da sociabilidade brasileira e a conjuntura de pandemia evidenciaram a profundidade do racismo e das desigualdades de gênero que assolam o Brasil. Nesse sentido, acreditamos ser extremamente importante nos valermos da análise de quatro pilares principais que compõem a nossa realidade: capitalismo, gênero, patriarcado e racismo (SAFFIOTI, 2004). A partir dessa análise é possível compreender que a população negra é a mais atingida historicamente por essas profundas desigualdades, fruto do racismo estrutural, que tem fundamento nas complexas relações entre capitalismo e racismo, principalmente numa sociedade constituída sob o jugo colonial.

Como já exposto neste artigo, a dinâmica de alijamento dos/as trabalhadores/as negros/as se perpetua até os dias atuais, principalmente em uma situação de crise sanitária como a que está sendo vivenciada a nível global. O Boletim Epidemiológico Especial, realizado pelo Ministério da Saúde - Secretaria de Vigilância em Saúde, constatou que até dezembro de 2020 os óbitos de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) por covid-19 foram maiores entre a população parda e preta, contabilizando 41,57% do total enquanto as populações de pessoas brancas, amarelas e indígenas contabilizam respectivamente 35,5%, 1,1% e 0,4%.

Embora tenha se ventilado no início da pandemia que o novo coronavírus atingia a todas as pessoas democraticamente, o que se verifica é que a pandemia não tem o mesmo impacto para todos os segmentos sociais, como ressalta Faustino (2020, p. 4), "a análise

da faixa etária, gênero e a classe social dos mortos indicam que o vírus pode até ser democrático, mas a sociedade brasileira, não".

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), divulgado pelo IPEA (2020), em junho de 2020 as pessoas que se autodeclararam pretas e pardas correspondiam a 54,9% da força de trabalho, ao passo que 60,3% destes estavam desocupados. De acordo com o Boletim das Mulheres Negras no Mercado de Trabalho realizado pela NPEGen a partir dos dados da PNAD contínua do IBGE, a População em Idade Ativa (PIA) no Brasil no primeiro Trimestre de 2021 foi composta por 54% de negros(as) e de 46% de brancos(as), enquanto no mesmo recorte temporal 63% da população negra em idade ativa encontrava-se desocupada ao passo que 36% da população branca em idade ativa estava desocupada.

Ainda sobre este Boletim, a partir de uma análise sobre raça e gênero, é possível constatar que, comparadas aos homens brancos e às mulheres brancas, as mulheres negras são as que mais sofrem com baixos índices de ocupação. As mulheres negras representam a maioria da população que se encontra desocupada, totalizando 34,3%, ao passo que os homens negros, as mulheres brancas e homens brancos representam respectivamente 28,9% 20,2% e 16,5%. No mais, os dados afirmam que as mulheres negras ocupam não só os maiores níveis de desocupação, mas também na subocupação e na subutilização da força de trabalho ampliada, o que denota tamanha precariedade na inserção no mercado de trabalho deste grupo populacional.

De acordo com o Boletim supracitado, o setor de serviço relativo ao trabalho doméstico é executado majoritariamente por mulheres negras, representando 61,6% do percentual total de trabalhadores deste ramo. Segundo a PNAD, o setor econômico que mais apresentou demissões foi o setor de serviços, totalizando 70% do total das perdas de emprego a partir do contexto pandêmico.

Em relação ao ambiente familiar brasileiro no período anterior à pandemia de covid-19, de acordo com a Síntese dos Indicadores Sociais, 63% das casas que eram comandadas por mulheres negras estavam abaixo da linha da miséria, bem como tais mulheres acumulavam atividades domésticas ainda maiores em tempos de pandemia.

Outro dado relevante que demonstra a degradação das condições de vida das mulheres negras em meio ao novo coronavírus são os altos índices de violência doméstica. De acordo com a Agência Senado, as denúncias realizadas através do Ligue 180, em março de 2020, aumentaram cerca de 15,6% em relação ao ano anterior, bem

como em abril de 2020 as denúncias aumentaram cerca de 36% se comparadas com abril do ano anterior.

Outros dados relevantes foram levantados pelo Monitor da Violência (2020), em parceria com o G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança, e revelam que a situação da mulher negra no Brasil está diretamente relacionada à escandalosa desproteção a qual os corpos negros estão submetidos, uma vez que 3 a cada 4 mulheres assassinadas são pretas, 3 em cada 5 mulheres mortas por feminicídio são pretas, além de que estas constituem metade das mulheres vítimas de estupro e contabilizam 51% das mulheres vítimas de lesão corporal em decorrência de violência doméstica.

Nesta seara, o agravamento do desemprego e das vulnerabilidades sociais ocasionadas pela maior crise sanitária nacional trouxe marcas profundas para a população negra e periférica em geral, e em particular, para as mulheres negras, que historicamente estiveram alijadas do acesso à saúde, saneamento, educação, habitação e oportunidades de emprego. A pandemia do novo coronavírus e a crise capitalista deixam evidentes a realidade com a qual as pessoas negras se deparam diariamente, explicitando as expressões da questão social, o racismo e o patriarcado.

4. Considerações finais

Em suma, o que objetivamos problematizar neste breve trabalho é que, em nossa compreensão, discutir o atual contexto de crise sanitária, precarização da força de trabalho e, de forma geral, o próprio o trabalho no capitalismo de forma crítica tendo em vista as particularidades da formação social brasileira, passa, necessariamente pela discussão do processo de colonização com base no trabalho escravizado, que não só vai contribuir, como demonstra Williams (2012), numa leitura mais ampliada, para o processo externo de acumulação primitiva do capital, como também, vai ser responsável pela instauração do capitalismo no Brasil, que se constitui pela via colonial e de forma dependente (FERNANDES, 2005).

Essa forma de análise da realidade, nos permite pensar - aqui de forma extremamente incipiente-, as complexas relações entre capitalismo, racismo e patriarcado que têm as suas nuances agravadas no contexto de pandemia, com duras consequências para os/as trabalhadores/as de maneira geral, e para os/as trabalhadores/as negros/as em particular.

Nesse sentido, os dados discutidos evidenciam que o modo de produção capitalista, combinado ao racismo e ao patriarcado constituem uma perversa conexão que impõe o desemprego, a miséria, a fome, a pobreza, as violências, a favelização, o aumento da exploração da força de trabalho, do trabalho informal e do trabalho análogo à escravidão, degradação do meio ambiente, entre outras situações de subjugação da vida.

Referências

AGÊNCIA SENADO – **desigualdade social brasileira**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres. Acesso em: 19 set. 2021.

AGÊNCIA SENADO – **Ligue 180 registra aumento de 36% em casos de violência contra as mulheres**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/ligue-180-registra-aumento-de-36-em-casos-de-violencia-contra-mulher. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional** nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html. Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epistemológico Especial**. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/17/boletim_covid_41_17dez20_final2.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.

CHASIN, José. **As máquinas param:** germina a democracia. Arquivo Marxista na Internet, 1979. Disponível em: http://www.marxists.info/portugues/biblioteca.htm. Acesso em: 05 set. 2021.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos. **As mulheres são fortemente afetadas pela deterioração do mercado de trabalho em 2020.** Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/graficosMulheresBrasilRegioes2021.html. Acesso em 16 set. 2021.

FAUSTINO, Deivison; GONÇALVES, Renata. A nova pandemia e as velhas relações coloniais, patriarcais e racistas do capitalismo brasileiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.24 n.45, p.275-289, jul./dez. 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/53009. Acesso em 01 out. 2021.

FAUSTINO, Deivison M. **Os condenados pela Covid-19: uma análise fanoniana das expressões coloniais do genocídio negro no Brasil contemporâneo**. Buala, 2020. Disponível em: https://www.buala.org/pt/cidade/os-condenados-pela-covid-19-uma-analise-fanoniana-das-expressoes-coloniais-do-genocidio-negro. Acesso em 04 out. 2021.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5ªed. São Paulo: Globo, 2005.

FILLETI, Juliana de Paula; GORAYEB, Daniela Salomão; CARDOSO DE MELO, Maria Fernanda Godoy. **Mulheres Negras no mercado de trabalho no 1º trimestre de 2021**. In: FACAMP: Boletim NPEGen Mulheres Negras no Mercado de Trabalho. Campinas: Editora FACAMP, volume 02, número 01, junho de 2021. Disponível em: https://www.facamp.com.br/wp-content/uploads/2021/06/NPEGen_Mulheres-Negras-no-Mercado-de-Trabalho_1_trimestre_21.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz. **BOLETIM DO OBSERVATÓRIO DA COVID**. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/17/boletim_covid_41_17dez20_final2.pdf. Acesso: 18 set. 2021.

GORENDER, Jacob**. Escravismo colonial**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

IBGE **- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=taxas+de+emprego. Acesso em 16 set. 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Coordenação de População e Indicadores Sociais**. - Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf. Acesso em: 18/09/2021.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. **Residência monoparental**. Disponível em: https://www.bahia.fiocruz.br/fiocruz-bahia-participa-de-rede-para-ajudar-a-mulheres-em-vulnerabilidade-social/. Acesso em 19 set. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desigualdades no Mercado de Trabalho e Pandemia Da Covid-19**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38411&catid=450&Itemid=457. Acesso em: 16/09/2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Trabalho, população negra e pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD covid-19**, n. 46, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10303/1/NT_46_Diest_TrabalhoPopula%c3%a7%c3%a3oNegraePandemia.pdf. Acesso em 19 set. 2021.

LARA, Ricardo; MARANHÃO, Cézar. Fundamentos do trabalho, "questão social" e Serviço Social. In: SOUZA, Edvânia Â. De. SILVA, Maria Liduina de O. (Orgs.) **Trabalho, Questão Social e Serviço Social**: a autofagia do capital. São Paulo: Cortez, 2019, p. 37 - 60.

MARX, Karl. **Grundrisse:** manuscritos econômicos de 1857 - 1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo. 2011. p.278-316.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONITOR DA VIOLÊNCIA – **indicadores de violência contra as mulher**. Disponível em: https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2020/09/16/mulheres-negras-sao-as-principais-vitimas-de-homicidios-ja-as-brancas-compoem-quase-metade-dos-casos-de-lesao-corporal-e-estupro.ghtml. Acesso em: 19 set. 2021.

MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil negro**. 3.ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.

MOURA, Clóvis. **O negro:** de bom escravo a mau cidadão? Rio de Janeiro: Conquista, 1977.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

NASCIMENTO, Beatriz. A mulher negra no mercado de trabalho. In: RATTS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto Kuanza, 2006.

OLIVEIRA, Caroline; EVANGELISTA, Ana Paula. **Negros são os que mais morrem por covid-19 e os que menos recebem vacinas no Brasil**. Brasil de Fato, Repórter SUS, 2021. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/04/21/negros-sao-os-que-mais-morrem-por-covid-19-e-os-que-menos-recebem-vacinas-no-brasil. Acesso em 05 out. 2021.

OLIVEIRA, Denis. Uma análise marxista das relações raciais. In: MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil negro**. 3.ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

REDE COVID-19 HUMANIDADES. Disponível em: https://www.ufrgs.br/redecovid19humanidades/index.php/br/dom-total-na-linha-de-frente-da-covid-19-profissionais-negras-sofrem-mais-com-desigualdades. Acesso em: 21 set. 2021.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz - **As metrópoles e a covid-19**: dossiê nacional - 1. Ed - Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/08/As-Metr%C3%B3poles-e-a-COVID-19_Dossi%C3%AA-Nacional.pdf. Acesso em:19 set. 2021.

SAFFIOTI, H**. Gênero, Patriarcado, Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUZA, Cristiane Luíza S. **Racismo e luta de classes na América Latina**: as veias abertas do capitalismo dependente. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2020.

TRATA BRASIL – **Milhões de brasileiros sem agua tratada e sem esgoto**. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/55-milhoes-de-brasileiros-sem-agua-tratada-e-quase-22-milhoes-sem-esgotos-nas-100-maiores-cidades-segundo-novo-ranking-do-saneamento. Acesso em: 18 set. 2021.

WILLAMS, Eric. **Capitalismo e escravidão**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E AS TICS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Elisangela Borba Bueno[1]
Julia Aparecida Costa Martins[2]

1. Introdução

Esta produção resulta das reflexões oportunizadas pelo Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social, cuja temática perpassa pela problematização das formas de precarização do trabalho, incidindo na mutabilidade de sua morfologia. Assim, o presente artigo tem como objetivo discutir, a partir do atual cenário socioeconômico brasileiro, a crise pandêmica da Covid-19 e as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que se evidenciam e se intensificam para atender às exigências impostas diante das atuais circunstâncias, sob o prisma do desempenho do Estado frente às inúmeras expressões da questão social.

Assim, o texto apresentará algumas reflexões para problematizar as TICs, que têm sido uma ferramenta transversal nos processos de trabalho como expressão do avanço tecnológico na forma de comunicação e na execução do trabalho. No entanto, esse debate somente é possibilitado a partir do entendimento do papel contraditório do Estado brasileiro, bem como de suas políticas sociais, frente a essas novas configurações que o trabalho vem assumindo, conferindo condições para o desenvolvimento de medidas que possibilitem tais transformações.

2. A precarização do trabalho no Brasil

2.1 O cenário socioeconômico brasileiro e as respostas do Estado frente à questão social

A crise sanitária da pandemia de Covid-19 se insere em âmbito brasileiro em 2020, agravando a conjuntura econômica, política e social já instaurada em momento anterior. Desde o ex-presidente Temer (2016 - 2018), observa-se o empenho do governo

[1] Discente do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistente Social na Fundação de Assistência Social na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. E-mail: elisborba@hotmail.com.
[2] Discente do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da UFRGS. Assistente Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: juliamartinsf@hotmail.com.

para implantar uma agenda baseada em pautas neoliberais. Um dos atos de Temer mais expressivos para a sociedade brasileira, que gerará efeitos por, no mínimo, 20 anos, foi a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que estipulou o teto de gastos e comprometeu o repasse a áreas relevantes para o desenvolvimento econômico e social do País, como Saúde, Assistência Social e Educação, por exemplo (BRASIL, 2016). Tal manobra restringiu fortemente o papel do Estado no enfrentamento das desigualdades sociais, caracterizando o desmonte de investimentos em políticas públicas essenciais neste momento de profundo processo de empobrecimento da população. A partir de então, observa-se uma série de medidas e contra reformas cujo objetivo é enxugar o Estado, em claro direcionamento para possibilitar as condições necessárias para a reprodução e a reprodução do capital.

As contrarreformas não datam de 2016, são expressões da tentativa para que o Brasil se enquadre sob a lógica do neoliberalismo, concomitante à época de reestruturação produtiva pela qual o Brasil passa a partir da década de 1990. Ou seja, logo após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), considerada a Carta Magna cidadã, prevendo uma série de garantias institucionais de diferentes âmbitos aos cidadãos de direito, as reformas que se observam a seguir podem ser consideradas contrarreformas. Para Behring (2008), as contrarreformas são medidas que violam os direitos sociais e humanos dos cidadãos; logo, é um termo mais adequado do que o conceito de reforma, que sugere um direcionamento de melhorias para a sociedade.

Dessa forma, o que se observa entre o período de 2016 e 2021 são contrarreformas "travestidas" de medidas necessárias para o desenvolvimento do País, quando na verdade se constituem em estratégias de desmonte e expropriação dos direitos da população. Ainda no governo Temer, o Brasil observou a destruição da Constituição das Leis Trabalhistas (CLT), por meio da Lei nº 13.467, conhecida como Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017). Com essa contrarreforma, direitos conquistados por meio de muita luta da classe trabalhadora ao longo de muito tempo se extinguiram. A precarização passou a ser regra nas relações de trabalho, positivada pela própria CLT, legalizando e intensificando formas de trabalho como: terceirização total, trabalho intermitente, informalidade, etc.

Dando continuidade à agenda, já no Governo Bolsonaro (2019 – atual), houve Reforma da Previdência, por meio da EC nº 103, que expropriou uma série de benefícios básicos e essenciais aos contribuintes (BRASIL, 2019). De forma articulada, a PEC nº 32

é Reforma "da vez": a Administrativa (BRASIL, 2020). Com ela, muitos servidores também se incluirão na lista de trabalhadores em situação precária que as reformas anteriores já providenciaram, além de comprometer uma série de serviços públicos oferecidos à grande parcela da população. Para Vicente (2018, p.128),

> Estão em pleno curso reformas estruturais estraegicamente organizadas e executadas pelas forças mais reacionárias do Estado e da burguesia nacionais para a defesa incondicional dos interesses do capitalismo mundial, aprofundando as expressões da "questão social".

Portanto, as contrarreformas servem para consolidar uma série de desmontes, que não podem ser apreendidos de forma descontextualizada. É por meio da forma política estatal, ou seja, tudo permitido e possibilitado pelo Estado, que as leis brasileiras legitimam a nova morfologia do trabalho, cada vez mais precarizada. O Estado, assim, age no intuito de oferecer as condições necessárias para a produção e reprodução do capital, ao mesmo tempo em que realiza a mediação entre os conflitos entre a classe trabalhadora e a burguesia (MASCARO, 2013).

Como consequência dessas medidas imbricadas, destaca-se o cenário socioeconômico marcado por desemprego, mortes e fome. O Brasil, em 2019, já sinalizava a crise socioeconômica nos percentuais de desempregados, no índice crescente inflacionário e no aumento do dólar em relação à moeda brasileira. Esse quadro de desigualdades sociais já estava acirrado e dando sinais do colapso, mas fatalmente em dezembro de 2019, a proliferação da Covid-19 em escala mundial, chegou ao Brasil em fevereiro de 2020. O caos sanitário se instalou rapidamente em muitos estados brasileiros, ocasionando até outubro de 2021 mais de 600.000 mortes (BRASIL, 2021).

Neste ínterim, cabe ressaltar que o agravamento da crise sanitária brasileira ocorreu, principalmente, pelo negacionismo do atual líder presidencial, alvo de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguação de possíveis crimes e omissões (VIEIRA, 2021). Bolsonaro[3] age, então, menosprezando os dados científicos propagando a possibilidade do tratamento precoce sem o reconhecimento científico.

Dessa forma, esse eixo negacionista:

> Se traduz na aceitação de intervenções sem validação científica, como a divulgação e exaltação de uma terapêutica de eficácia não comprovada e com efeitos colaterais extremamente sérios como a cloroquina, ou a defesa de um

[3] "O governo Bolsonaro do Brasil é marcado por uma direção política que atenta contra a própria sobrevivência da classe trabalhadora" (CASTILHO; LEMOS, 2021. p. 4).

> estratégia de intervenção que contraria a posição da Organização Mundial de Saúde (OMS) (CAPONI, 2020, p. 211).

Como uma das premissas para o não contágio, baseada em estudos científicos, a adoção do necessário isolamento social ocasionou menor produção por parte das empresas e adesão ao regime de rodízio, acelerando o desemprego de forma expressiva. (BEZERRA; MEDEIROS, 2021). Segundo o IBGE, o Brasil possuía 13,7% da população em situação de desemprego no trimestre encerrado em julho de 2021, cerca de 14 milhões de cidadãos (NITAHARA, 2021). Muitos, então, migraram para outras formas de inserção no mercado de trabalho, ainda mais precarizadas, inserindo-se na informalidade, em subempregos, em trabalhos administrados por plataformas digitais, entre outros. Junto ao desemprego, a fome ganha destaque no Brasil, mais da metade da população sofreu com algum nível de insegurança alimentar na pandemia (DAMASCENO, 2021).

A crise econômica brasileira caracteriza-se, segundo algumas fontes científicas, como um dos piores momentos do País, visto que a crise "não se restringe à sua dimensão econômica, mas abarca a dimensão da reprodução social e seus processos sociopolíticos institucionais" (BEZERRA; MEDEIROS, 2021, p. 58). Corrobora-se nessa direção o contexto das pressões mundiais pela desregulamentação/flexibilização de direitos sociais e trabalhistas, tanto no Mercosul como no Brasil. O que está em curso, então, é o "projeto de Estado mínimo que alimenta o capital financeiro e direciona o fundo público para os interesses do capital, no qual as políticas públicas se (des) universalizam, focalizam e precarizam ao mesmo tempo" (TEJADAS; JUNQUEIRA, 2021, p. 6).

Portanto, esse conjunto arquitetado de desmontes, somado à pandemia, agrava, inevitavelmente, as expressões da questão social. Assim, torna-se evidenciado o papel do Estado na "desproteção social, que têm repercussões no conjunto das políticas públicas, pois impactam no financiamento da própria seguridade" (TEJADAS; JUNQUEIRA, 2021, p. 104).

E é nesse cenário de precarização total que se observam novas TICs, que, muitas vezes, possibilitam e intensificam tal precarização. Destacam-se as manifestações relacionadas à flexibilização e lucratividade do trabalho, às questões de gênero no exercício das atividades remotas, à fusão da vida privada e pública, às novas modalidades de trabalho como algo permanente, à fragmentação da classe trabalhadora. Além das formas precárias de inserção profissional, observa-se a exclusão do mercado de trabalho por parte da população, que são desprovidas do mínimo aparato tecnológico como pré-requisito para exercer alguma atividade neste mercado tecnológico, a exemplos dos

trabalhadores da *Uber*, de *delivery*, dos que se encontram em trabalho remoto/*home office*, ou em teletrabalho.

Esse cenário faz com que parte da população excluída dos segmentos do mercado de trabalho recorra às políticas públicas. Logo, os impactos da crise no mundo do trabalho incidem diretamente no campo das políticas sociais, dentre elas na política de Assistência Social. Na urgência de adaptação de atendimento às demandas de ordem emergencial (calamidade pública), abriu-se vasta gama de possibilidades e modalidades até então entendidas como excepcionais, tornando-se permanentes. Ainda assim, essas alternativas são residuais, seletivas, excludentes, operacionalizadas, muitas vezes, por aplicativos, necessitando de um computador, celular e rede de *Internet*. Portanto, há desemprego, seletividade digital para inserção profissional e cidadãos que não conseguem acessar adequadamente nem ao menos as políticas públicas e sociais, em decorrência do desmonte observado.

2.2 O avanço das TICs e as morfologias do trabalho

Para dar continuidade à discussão, faz-se necessário realizar uma breve recapitulação histórica no que diz respeito ao avanço da reestruturação produtiva, na década de 90, no Brasil. O avanço da robótica na produção e reprodução da força de trabalho, em substituição ao trabalho vivo, aumentou o desemprego e o descarte da mão de obra humana nos processos produtivos, principalmente na grande indústria. Assim, "estamos presenciando o advento e a expansão monumental do novo proletariado da era digital, cujos trabalhos, mais ou menos intermitentes, mais ou menos constantes, ganharam novo impulso com as TICs" (ANTUNES, 2018, p. 35).

No Brasil, como já mencionado, houve a Reforma Trabalhista em 2017, caracterizada como um dos maiores retrocessos no que tange ao desmonte dos direitos trabalhistas, reverberando na fragilidade dos vínculos, flexibilizando as relações de trabalho, estabelecendo a regulamentação do trabalho intermitente, aumentando a exploração da mais valia, e o excesso de carga horária de trabalho, permeadas pelo uso da tecnologização das ferramentas de informação. Para Antunes (2014) a nova morfologia do trabalho é pautada pela precarização e pela superexploração do trabalho (ANTUNES, 2014). Uma delas é a mudança de concepção do espaço onde o trabalho pode ser realizado, outra diz respeito à tecnologia na execução do trabalho em si.

Logo, cabe resgatar o cenário em curso do sistema neoliberal, que por ora "é um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 07). Assim, consequências da órbita neoliberal podem ser visualizadas no desempenho do Estado:

> O retraimento do Estado em relação aos gastos sociais vem contribuindo para a sua desresponsabilização em relação às políticas sociais universais e o consequente retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal (RAICHELIS, 2006, p. 21).

Assim, é necessário citar que a globalização configura-se como um ponto de inflexão no entendimento do conceito de capital financeiro mundial[4], trazendo uma nova fase do capitalismo mundial. No entanto, a internacionalização do capital e ou o capital globalizado, mesmo dentro de novos entendimentos, não deixa de ser exploratório, excludente e gerador de desigualdades.

Com base nessa transformações, apreende-se que o modo e a concepção de trabalho têm mudado nos últimos tempos, sendo observada "uma contradição marcante: enquanto parte significativa da classe trabalhadora é penalizada com a falta de trabalho, outros sofrem com seu excesso" (NAVARRO; PADILHA, 2006, p. 14). Portanto, ao mesmo tempo em que se observa o índice elevado de desemprego, atingindo significativa parcela da população, os cidadãos que contam com a possibilidade de estarem inseridos no mercado laboral sofrem com a superexploração.

A concepção de classe trabalhadora na contemporaneidade, "em sua nova morfologia, deve incorporar a totalidade dos trabalhadores e trabalhadoras, cada vez mais integrados pelas cadeias produtivas globais e que vendem sua força de trabalho como mercadoria em troca de salário" (ANTUNES, 2018, p. 36). Tal conceito embasado na teoria Marx, enfatiza o processo de exploração do trabalho pelos detentores dos meios de produção, sempre com o objetivo de extrair do trabalhador a mais valia[5] produtiva, sistematizando o tempo da produção, o alto volume de produtividade e a lucratividade.

---

[4] "Trata-se de uma nova fase do processo de internacionalização do capital sob a hegemonia do capital financeiro e que tende a abarcar as regiões do mundo que apresentam abundância de recursos, desenvolvimento prévio, amplos mercados, políticas voltadas ao favorecimento de investidores externos etc., enfim, todas as facilidades para a rentabilidade da massa de capital-dinheiro" (ALVES; CORSI, 2002, p. 08).

[5] "A mais-valia é determinada pela proporção em que a jornada se divide em trabalho necessário e mais-trabalho" (MARX, 1996, p. 37).

Entretanto, a inserção das máquinas no processo de desenvolvimento da produção, marcando a transição da manufatura para a era industrial, "produz mais-valia relativa não só ao desvalorizar diretamente a força de trabalho e, indiretamente, ao baratear as mercadorias que entram em sua reprodução" (MARX, 1996, p. 37). A engrenagem, então, gira em torno da relação entre produção e reprodução, donos dos meios de produção e classe trabalhadora. Engrenagem esta que se perpetua atualmente nos mesmos moldes, muito embora estejamos na IV Revolução Industrial, na era da precarização das relações de trabalho perpassadas pela tecnologia. Observa-se, assim, o descarte do processo seletivo de admissão da classe trabalhadora, seja pela via formal ou informal.

Nesta ordem, o mecanismo desse processo cria um paradoxo que origina uma população assoberbada pelo trabalho, múltiplas tarefas instantâneas, ou mais de uma forma de assalariamento, excesso na carga horária de trabalho pelo viés das ferramentas das TICs, que rompe o tempo e espaço, a fluidez do âmbito privado e público no que tange espaço de trabalho. Importante destacar que a vida pública e a vida privada se sobrepõem, não há mais distinção entre o local de trabalho e o domicílio do trabalhador. Assim, constata-se que há, também, uma questão de gênero que merece ser ressaltada, pois muitas mulheres, que já detinham maior contribuição com os afazeres domésticos em relação aos homens, passam a permanecer em casa praticamente 100% do seu tempo, sobrecarregando-se, assim, tanto com as tarefas domésticas quanto com as de âmbito laboral.

O novo conceito de que o trabalho não é mais relacionado a um espaço industrial, institucional ou de prestação de serviços; o espaço de trabalho em si criou novas configurações que podem estar em qualquer ambiente e tempo. O trabalhador passou a ser o proprietário de suas ferramentas, a serviço de patrões "invisíveis", que controlam os aplicativos (*apps*), ou mesmo a tecnologização dos processos de trabalho com alcance virtual.

Outrossim, cabe ressaltar a capacidade socioeconômica que a classe trabalhadora deve ter para adquirir seus meios de trabalho, como: computadores, celulares, rede de *Internet*, veículos próprios e combustível (no caso dos Ubers), bicicletas e motocicletas (nos *deliveries)*. Esse sistema retroalimenta a exploração e a precarização em prol do capital financeiro, que não tarda em transmutar o espaço e novas formas de expressão da exploração que surgem a cada instante, exigindo trabalhadores polivalentes.

Por outro lado, ilustrando a desigualdade deste processo, encontram-se as camadas populacionais apartadas dos atuais processos de trabalho, que ficam excluídas da possibilidade de inserção no trabalho. Nesse sentido, Antunes (2018) se refere à "(...) consequente redução do trabalho vivo, através da substituição das atividades tradicionais e mais manuais por ferramentas automatizadas e robotizadas, sob o comando informacional-digital" (ANTUNES, 2018, p. 38).

A parcela excluída, assim, representa uma "infinitude de trabalhadores que se tornam sobrantes, descartáveis e desempregados" (ANTUNES. 2018. p. 76). Dessa forma, vê-se um cenário de desmonte de direitos aliado à intensificação da precarização do trabalho, refletido no maior contingente de pessoas em situação de miséria e em situação de rua no Brasil, tendo como um das expressões mais tristes e significativas os mais de 19 milhões de brasileiros que passaram fome em 2020 (GANDRA, 2021).

3. Considerações finais

Almeja-se, inclusive com previsão constitucional, que toda e qualquer pessoa tenha condições de trabalho favoráveis que condicionem uma vida com dignidade humana para si e para sua família. No entanto, a realidade brasileira revela que cada vez menos cidadãos têm o direito a uma remuneração justa e satisfatória. Desde a década de 1990, principalmente, com forte influência da reestruturação produtiva, há o estímulo para que o País atenda a uma agenda pautada em preceitos neoliberais, contando com contrarreformas de Estado desde o período posterior à CRFB/88.

O cenário do Brasil indica, principalmente a partir de 2016, uma série de medidas articuladas com vistas ao estabelecimento de um Estado cada vez mais enxuto. Nesse sentido, as recentes contrarreformas, somadas à pandemia de Covid-19, contribuem para o agravamento das manifestações da questão social. Observam-se os maiores índices de desemprego de todos os tempos, alta do dólar, inflação elevadíssima, enfim, condições que impossibilitam os cidadãos a terem uma vida digna.

Concomitante a esse cenário, inúmeras alterações no mercado de trabalho são reveladas, contribuindo para a nova morfologia do trabalho, apresentando formas cada vez mais precárias de inserção profissional. As TICs, então, que tinham como premissa a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e da população em geral, revelam-se aliadas às formas de precarização do trabalho. A pandemia, nesse sentido, corrobora para

a intensificação e promoção das TICs, e um número maior de pessoas e trabalhadores aderem a elas com o intuito de amenizar os impactos do isolamento social.

As TICs, nesse sentido, mais do que instrumentos facilitadores dos processos sociais, somam para o cenário de precarização, o que pode ser observado na pandemia, que exigiu uma série de medidas sanitárias, convocando as TICs para viabilizar alguns serviços que antes eram presenciais. Contudo, as TICs podem significar, ao mesmo tempo, possibilidade de manutenção das relações sociais como também exclusão, visto que muitos não detêm o conjunto de aparelhos adequados para o desenvolvimento de atividades que a exigem, e ficam excluídos das já exíguas oportunidades de trabalho. Muitos trabalhadores, assim, ficam reféns das plataformas digitais, administradas por grandes empresas, para se inserirem no mercado de trabalho. No entanto, como a demanda por trabalho está muito alta, em decorrência da elevada taxa de desemprego, os salários e condições oferecidas são ínfimos e inadequados, mas o trabalhador se encontra obrigado a aderir por não vislumbrar outras possibilidades.

Os que não conseguem ingressar no mercado laboral contam com uma rede de serviços e políticas públicas precarizada, passando a não possuir, muitas vezes, condições mínimas de sobrevivência. Portanto, a conjuntura atual exige uma leitura sócio-histórica de diferentes elementos que se articulam e não podem ser apreendidos de forma fragmentada, pois a realidade social é complexa e está em permanente movimento. Assim, visualiza-se a relação intrínseca entre o trabalho precarizado, as ações do Estado, as TICs e a pandemia. A pandemia acelerou o processo de digitalização e informatização que já vinha em curso, enquanto que o Estado legitimou processos de precarização que já estavam sendo encontrados no mundo do trabalho; como conseqüência, há um contingente expressivo de desempregados ao mesmo tempo em que trabalhadores sofrem com condições precárias de trabalho, muitas vezes potencializadas e proporcionadas pelas próprias TICs.

Referências

ALVES, Giovanni; CORSI, Francisco Luiz. Dossiê “Globalização”. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 19, p. 7-10, nov. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZHRRWGW5qGsm6MnXHjty7dC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 21 out 2021.

ANTUNES, Ricardo. Desenhando a nova morfologia do trabalho no Brasil. **Estudos Avançados**, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/zDCryfbtfD3Yw6YXTTB3YXL/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 09 out 2021.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da Servidão**. O Novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEZERRA, Angélica Luiza Silva; MEDEIROS, Milena Gomes de. Serviço Social e crise estrutural do capital em tempos de pandemia. In: **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social** (ABEPSS). Temporalis, Brasília, DF, ano 21, n. 41, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34423>. Acesso em: 22 out 2021.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 19 out 2021.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm> Acesso em: 19 out 2021.

BRASIL, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm> Acesso em: 19 out 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. Óbitos, 2021. Disponível em: <https://qsprod.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html>. Acesso em: 24 out 2021.

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020. **Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147>. Acesso em: 19 out 2021

CAPONI, Sandra. **Covid-19 no Brasil**: entre o negacionismo e a razão neoliberal. Estudos Avançados, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/tz4b6kWP4sHZD7ynw9LdYYJ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 10 out 2021.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na Seguridade Social brasileira. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 269-279, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/75361/46569>. Acesso em 09 out 2021.

DAMASCENO, Victoria. **Mais de 125 milhões de brasileiros sofreram insegurança alimentar na pandemia, revela estudo**. Segundo pesquisa conduzida pelo Grupo de Pesquisa Alimento para Justiça, 44% deixaram de comer carne. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/mais-de-125-milhoes-de-brasileiros-sofreram-inseguranca-alimentar-na-pandemia-revela-estudo.shtml>. Acesso em 19 out 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo,

2016.

GANDRA, Alana. **Pesquisa revela que 19 milhões passaram fome no Brasil no fim de 2020**. Dados são de inquérito sobre insegurança alimentar na pandemia. Rio de Janeiro: Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/pesquisa-revela-que-19-milhoes-passaram-fome-no-brasil-no-fim-de-2020>. Acesso em: 15 out 2021.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **Os economistas**. Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo, 1996.

NAVARRO, Vera Lucia; PADILHA, Valquíria. **Dilemas do trabalho no capitalismo contemporâneo**. Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/SY4RYTzwXbVQ9YGrgjx8PSK/?lang=pt>. Acesso em: 10 out 2021.

NITAHARA, Akemi. IBGE: **desemprego cai para 13,7% no trimestre encerrado em julho**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/ibge-desemprego-cai-para-137-no-trimestre-encerrado-em-julho>. Acesso em: 20 out 2021.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, São Paulo, 69: 13-48. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/ywJskBcfMPLjtqGf69cDYmt/?lang=pt format=pdf>. Acesso em 09 out 2021.

RAMALHO, Nelson. **Processos de globalização e problemas emergentes:** implicações para o Serviço Social contemporâneo. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 110, p. 345-368, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/assoc/a/9mQKJNrshQQhky8pmS5b9yB/abstract /?lang=pt>. Acesso em: 10 out 2021.

TEJADAS, Silvia; JUNQUEIRA, Maiz. Serviço Social e pandemia: desafios e perspectivas para a atuação no sociojurídico. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 140, p. 101-117, jan./abr. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Jq7JHTH5Ts7LDQZVLRfBTHp/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 09 out 2021.

VICENTE, Damares.Serviço Social, trabalho e desgaste mental. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valeria. **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

VIEIRA, Anderson. **Com nove crimes atribuídos a Bolsonaro, relatório da CPI é oficialmente apresentado**. Senado notícias, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/com-nove-crimes-atribuidos-a-bolsonaro-relatorio-da-cpi-e-oficialmente-apresentado>. Acesso em 23 out

TRABALHO INFANTIL NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Ana Hortência de Azevedo Medeiros[1]

1. Introdução

O conceito de trabalho infantil no Brasil, segundo o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador, se refere às atividades laborais exercidas por crianças e/ou adolescentes, cuja idade seja inferior a 16 (dezesseis) anos, excetuando-se o aprendiz com idade a partir de 14 (quatorze) anos. Acrescenta-se, ainda, que a atividade não necessita excepcionalmente ser remunerada e/ou com finalidades lucrativas.

Destaca-se que as premissas legais deste conceito se baseiam no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, assim como no art. 60º do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Ambos ratificados pela Convenção nº 138 da Organização do Trabalho Internacional (OIT) que, no Brasil, está posto no Decreto nº 4.134/2002. Cabe ressaltar que a proibição legal a este tipo de trabalho reitera a crença de que o mesmo viola direitos fundamentais de crianças e adolescentes postos nas leis já mencionadas.

Deste modo, o presente trabalho pretende compreender o processo de inserção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho e o seu aumento substancial em tempos de Covid 19 no Brasil.

Neste contexto, optou-se por fazer uma revisão de literatura que contemplasse o aprofundamento destas questões, a fim de alcançar o amadurecimento intelectual necessário a desenvolver uma análise acerca do tema. Infelizmente, as informações existentes ainda são pouco consistentes, tanto na literatura internacional, quanto na nacional.

A análise histórica do trabalho infantil no mundo demonstra que no período da Revolução Industrial na Inglaterra, precisamente entre os séculos XIX e XX, houve um acentuado aumento da utilização de mão de obra infanto-juvenil. Nota-se que era comum a aceitação da condição de crianças e adolescentes trabalhadores. Os burgueses as enxergavam como trabalhadores ativos e úteis, não considerando sua condição de pessoa

[1] Mestranda em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Assistente Social lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social de Santa Cruz/RN. E-mail: anahortenciaazevedo@gmail.com

em desenvolvimento. Apenas em 1840, surgem iniciativas revolucionárias em busca de melhores condições de trabalho, especialmente de redução de jornada e, desse modo à questão do trabalhador infantil surge enquanto uma problemática social (TROTTMANN, 2008).

Isto posto, a inserção de crianças e adolescentes precocemente no mercado de trabalho se coloca como uma das expressões da questão social em vários países do mundo, embora se mostre mais complexo nos países em desenvolvimento. Para Netto (1992, p.13) a questão social nada mais é que "um conjunto de "problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho".

Em 1919, após a fundação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão vinculado a Organização das Nações (ONU), a discussão acerca do trabalho infantil adquiriu novos parâmetros que, por sua vez, ensejaram em medidas de proteção a criança e o adolescente trabalhador em todo o mundo. Dias (2007) relata que o trabalho realizado pela OIT no sentido de resguardar os direitos das crianças e adolescentes envolve a defesa da erradicação do trabalho infanto-juvenil, assim como a procura pela universalização da idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho.

Os eventos supracitados nos conduziram a alguns questionamentos que subjaz ao movimento de pesquisa deste estudo: a ofensiva ultraneoliberal atual, contrária aos ideais de proteção social, tem desencadeado no Brasil um aumento do número de trabalhadores infantis? qual a interlocução entre o aumento dos índices atuais do trabalho entre crianças e adolescentes e a pandemia do Coronavírus?

2. Trabalho Infantil no Brasil: algumas considerações sobre a sobrevivência e a exploração de crianças e adolescentes

Historicamente, a trajetória de crianças e adolescentes no Brasil se apresenta com sinais de violência e exploração. Isto por que desde a colonização do país as crianças estiveram presentes na condição de trabalhadores das embarcações portuguesas, onde eram submetidos a trabalhos insalubres e perigosos (PAGANINI, 2011).

Com a chegada dos Padres Jesuítas ao país a exposição de crianças e adolescentes a situação de trabalho aumentou, visto que através da catequese havia o incentivo a aceitação desta prática em nome da ideologia cristã (CUSTÓDIO, 2007).

EM 1582 foi fundada a entidade filantrópica denominada de Santa Casa de Misericórdia, cuja missão seria de atender crianças através da Roda dos Expostos. Todavia, o que se constatou foi uma exploração velada de mão de obra infantil em troca de casa e comida (PAGANINI, 2011).

De acordo com Marcílio (1999), no século XIX, apenas as crianças burguesas possuíam a atenção devida da família, aos filhos de senhores e escravos era reservado o "direito" de serem exploradas. Enquanto que os primeiros iniciavam seus estudos a partir de sete anos de idade, os últimos começavam a trabalhar nesse mesmo período. Com o advento da Industrialização no país, houve a inserção maciça e precoce de crianças e adolescentes nas fábricas o que, por sua vez, culminou com uma série de mutilações e mortes prematuras.

Constata-se, nesse período, que o incentivo ao trabalho infantil ocorria em detrimento de baixos salários, insuficiência de renda, ausência de reivindicações de direitos trabalhistas, assim como do discurso dignificante de ajuda aos familiares pelo labor.

Na década de 1920, com a aprovação do Código de Menores, ocorreu um avanço no tratamento legislativo sobre a proteção do trabalho infantil. Convencionou-se, através deste documento, que a proibição ao trabalho para crianças e adolescentes ocorreria a partir de 12 anos de idade, excetuando-se aos 14 que, por sua vez, não poderia realizar atividade de caráter noturno em praças públicas. Também vedou o trabalho noturno aos menores de dezoito anos (DIAS, 2007).

Nos anos 1932, inicia-se a partir da promulgação do Decreto nº 22.042/1932 a efetiva proteção aos trabalhadores infantis. Nessa direção, o Decreto limitava em 14 anos, a idade mínima para o trabalho nas indústrias. Contudo, a admissão se dava através da exigência de apresentação de documentos que comprovassem a idade, como por exemplo, certidão de nascimento, autorização dos pais, atestado médico e prova de alfabetização. O legislador, ainda, estabeleceu por meio do documento que os empregadores deveriam garantir aos não alfabetizados o tempo necessário para frequentar a escola. Também ficou proibido o trabalho em minas aos menores de 16 anos.

No período da ditadura militar o país aprova uma Constituição que garante ao público infanto-juvenil "a proibição legal do trabalho para menores de 14 anos, de trabalho noturno a menores de dezesseis e em indústrias insalubres a menores de dezoito" (PASSETTI, 1999, p. 354 apud PAGANINI, 2011). Contrária a este posicionamento, a nova Constituinte de 1946, flexibiliza a idade mínima para atividade laboral e acaba por

permitir que o poder judiciário faça algumas concessões, violando deste modo um direito preconizado em lei.

Em 1967, com o advento de mais uma Constituição no país, a idade mínima para o trabalho passa de 14 para 12 anos, denotando um descaso do poder público pelas crianças e adolescentes, bem como um retrocesso dos direitos sociais já garantidos a esse público. Na década de 1970, o Código de Menores foi revogado pela Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 que estabeleceu que as disposições sobre o trabalho do menor deveriam ser regulamentadas por legislação especial.

Somente na década de 1980 entra em vigor uma Constituição Cidadã, resultado do fim do período ditatorial e da correlação de forças existente ente a classe burguesa e a trabalhadora, os quais possuíam interesses distintos, e esta sim avançou no tocante a proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes.

No Brasil, os anos 1980 foram marcados por uma instabilidade econômica que fez com que entrássemos na década seguinte com um dos piores desempenhos entre os países do terceiro mundo, no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza e à distribuição de renda. E, a despeito de ter sido considerado uma década de luta pela redemocratização, os embates contra o trabalho infantil e sua merecida atenção na pauta governamental só iniciam nos anos 1990 (OIT, 2001).

Alguns autores afirmam que em 1990 houve uma redução no número de crianças trabalhando. Isso em parte se deve ao fato de a sociedade estar mais atenta e denunciar a exploração de crianças e adolescentes. Ademais, pode ter sido consequência da aprovação da Lei n. 8.069/90 que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente e representou uma vitória no tocante a proteção integral, assim como do controle social exercido pelos conselhos de direitos recém-implantados. Tal fato reitera a ideia da importância de se reforçar e ampliar as políticas públicas de combate ao trabalho infantil.

Muitas são as razões pelas quais crianças e adolescentes são submetidos a situações de trabalho. Todavia, a literatura nos informa que a pobreza é sem sombra de dúvidas a principal delas. Nesse sentido, é evidente a invisibilidade que o problema tem tido frente aos governos até os dias de hoje.

Muitos pais justificam a inserção de seus filhos no mercado de trabalho cedo em detrimento de uma tradição familiar, cuja cultura tendenciosa afirma que atividades laborais dignificam o homem/a mulher. Inclusive, esta tradição tem se mostrado um dos maiores entraves a proteção dos direitos de crianças e adolescentes submetidos ao

trabalho, uma vez que adentrar no mundo "privado" das famílias é algo complexo e desafiador.

Destarte, é preciso observar os impactos e consequências a que estão submetidas crianças e adolescentes que ingressam precocemente no labor. Deve-se entender que pessoas em desenvolvimento físico são completamente diferentes de um adulto. Portanto, as consequências advindas com o trabalho podem causar impactos permanentes e irreversíveis.

Além disso, não se percebe que esta prática apenas legitima uma série de problemas sociais, dentre os quais se encontra a desigualdade social, evasão escolar, a degradação a saúde, a fragilização dos vínculos familiares e comunitários, a ausência do direito ao lazer, recreação, cultura, esportes, etc. Sem considerar que elimina as perspectivas de um futuro promissor, haja vista que não há nenhum incentivo dos pais ao acesso, permanência e a obtenção de resultados positivos na escola.

Convém mencionar que, atualmente, a sobrevivência tem se tornado cada dia mais difícil, principalmente em razão do fortalecimento das políticas neoliberais que reduz direitos sociais, assim como pela grave situação de calamidade pública provocada pelo Coronavírus no país. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 2020, o número de crianças e adolescentes no mundo em situação de trabalho infantil chegou a 160 milhões. Entretanto, o que já nos parece catastrófico pode ficar ainda pior, pois as pesquisas atuais afirmam que cerca de 8,9 milhões de crianças e adolescentes correm o risco de ingressar nessa situação até 2022 devido aos impactos da Covid-19 e a falta de acesso a serviços de proteção social.

As estimativas do relatório divulgado pela OIT e UNICEF (2020) apontam que houve um aumento significativo de crianças com 5 a 11 anos em situação de trabalho infantil. Do mesmo modo, chama a atenção para o ingresso de 6,5 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em trabalhos perigosos entre os anos de 2016 a 2020.

Nota-se que a Constituinte de 1988 ao considerar a importância do acesso e permanência na escola, privilegiou em seu texto a educação e a profissionalização como meio de possibilidade de um futuro promissor para crianças e adolescentes. Este dogma é confirmado em outros artigos da Carta Magna ao afirmar que o direito a educação é um bem de todos e dever do Estado e da família, juntamente com a sociedade.

Para alguns estudiosos, a ausência do acesso e da permanência de crianças e adolescentes na escola contribui decisivamente para empurrá-las ao mercado de trabalho.

Desde 2019, uma das medidas de isolamento adotadas no Brasil para coibir a proliferação do Covid 19, foi a paralização das aulas presenciais. As escolas privadas passaram a ofertar o ensino por meio de plataformas digitais privilegiando, então, o acesso a educação as famílias de classe média e alta. Os estudantes oriundos da rede pública de ensino, portanto, ficaram sem acesso a educação, tendo em vista suas condições limitadas de aquisição de computadores, smartphones e até mesmo internet. Tal situação pode e muito ter agravado os índices de trabalho infantil que se encontram em ascensão no momento.

A concepção de que as crianças e adolescentes, pobres ou não, devem contribuir com a sua família, ajudando-os sempre que possível, também contribui decisivamente para sua inserção no trabalho. Nesse sentido, eles acabam por serem corresponsáveis pela manutenção de suas moradias. Isto acontece por meio do exercício da função de cuidador dos irmãos mais novos e, principalmente, da execução das tarefas domésticas, sobretudo para as meninas.

Outro fator que precisa ser considerado como medida restritiva da pandemia e que pode ter causado um aumento de casos de crianças e adolescentes em situação de trabalho foi o fechamento dos estabelecimentos comerciais, causando um desemprego sem precedentes no país e ocasionando o aumento da informalidade e/ou ausência de renda dos seus pais, justificando a ideia de que todos devem contribuir com a subsistência do lar, incluindo as crianças e adolescentes. Em entrevista, a diretora executiva do UNICEF, Henrietta Fore declara:

> Choques econômicos adicionais e fechamentos de escolas causados pela Covid-19 significam que as crianças e os adolescentes que já estão em situação de trabalho infantil podem estar trabalhando mais horas ou em piores condições, enquanto muitos mais podem ser forçados às piores formas de trabalho infantil devido à perda de emprego e renda entre famílias vulneráveis.

Aliado a estes fatores, a banalização do trabalho precoce, isto é, o não entendimento do mesmo como uma violação de direitos estimula a sua aceitação em sociedade. Alguns autores afirmam que em lugares em que a sociedade o enxerga como uma exploração, as famílias não possuem estímulo a colocar seus filhos para trabalharem. Contudo, se é visto como algo natural não há nenhum impedimento durante essa decisão.

Verifica-se que, em todo o mundo, a prevalência de trabalho infantil nas áreas rurais é quase três vezes maior do que nas áreas urbanas. Outrossim, a grande maioria das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil estão fora da escola. E reforçando as questões de gênero e provimento do lar, também se constata que o trabalho precoce é

mais prevalente entre meninos do que meninas em todas as idades. Mas em se tratando de trabalho doméstico, a diferença de gênero diminui consideravelmente, sendo exercido mais por meninas.

3. Considerações Finais

Recorrendo à análise do corpo teórico e do quadro de referência explorado na revisão de literatura, percebe-se que a incidência e prevalência de crianças e adolescentes em atividades laborais são determinadas pela exploração proveniente do modo de produção capitalista.

Quanto aos impactos desta violação, pode-se dizer que são desastrosos e variam de acordo com a criança/adolescente, com o trabalho que estes exerceram (se explorados sexualmente as consequências físicas e/ou emocionais), com a aceitação sociocultural, entre outros aspectos.

Cabe ressaltar os avanços, que ocorreram em todo mundo, em virtude da aprovação de uma série de legislações que asseguram a proteção integral da criança e do adolescente e sinalizam o trabalho infantil como uma violação de direitos humanos.

Ademais, resta-nos considerar a atuação dos Conselhos de direitos da Criança e do Adolescente e Tutelar. O primeiro cumprindo seu papel de fiscalizar e formular políticas que coíbem a exploração de crianças e adolescentes pelo trabalho e o segundo com seu caráter de orientar as famílias, adverti-las quanto aos danos causados aos seus filhos, bem como de aplicar medidas protetivas e encaminhar ao Ministério Público, quando necessário.

Conclui-se que um importante aliado para fortalecer as ações de combate são os mecanismos de implementação de ações integradas e intersetoriais. Nestes últimos anos, a articulação da rede de políticas públicas se mostrou extremamente necessária para alcançar resultados positivos no tocante ao enfrentamento a esta problemática social. Contudo, ainda, a situação está longe de ser resolvida, sobretudo, por estarmos vivenciando uma pandemia, pelos ajustes fiscais em curso e pelo discurso de desproteção social estimulado pelo atual governo de Jair Messias Bolsonaro.

Referências

Brasil. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador** / Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. – 2. ed. – Brasília : Ministério do Trabalho e Emprego, 2011. 95 p.

____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

____. **Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.** Regulamenta os artigos 3º, alínea "d", e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências. Brasília: 2008.

____. Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927 e Lei nº 6.697, de 1979 ambos revogados pela **Lei nº 8.069, de 1990 denominado Estatuto da Criança e do Adolescente.** Índice elaborado por Edson Seda. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1994.

CUSTÓDIO, André Viana; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Trabalho infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil**. Florianópolis: OAB/SC, 2007.

DIAS, Amanda Bedin. **O trabalho da criança e do adolescente no brasil: análise dos aspectos jurídicos de sua permissão na mídia televisiva.** Monografia apresentada a Faculdade de Direito de Presidente Prudente. 2007.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726-1950. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de. (Org). **História social da infância no Brasil.** São Paulo: Ed. Cortez, 1999.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

Organização Internacional do Trabalho. **Combatendo o trabalho infantil: Guia para educadores** / IPEC. – Brasília: OIT, 2001.

PAGANINI, Juliana. **O trabalho infantil no Brasil: uma história de exploração e sofrimento.** Amicus Curiae V.5, N.5 (2008), 2011.

TROTTMANN, PAULA 2008. **O Trabalho Infantil, a Assistência Social e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. 2008.

CRISE ESTRUTURAL, TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO: IMPACTOS NOS DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA COVID-19

Tatiana Reidel[1]
Elaine Pintos de Oliveira[2]
Elisangela Borba Bueno[3]
Manoella Rocha de Godoy[4]

1. Introdução

Apresentamos a sistematização do conhecimento, produzido de modo solidário e coletivo, objetivando contribuir com subsídios para reflexões sobre os impactos da crise do Capital na classe trabalhadora, as novas morfologias que o trabalho tem assumido, a superexploração do trabalho vivenciada por assistentes sociais e demais trabalhadores das distintas políticas sociais, bem como usuários que são provenientes da classe trabalhadora. Classe esta, afetada pela regressão dos direitos sociais e das políticas sociais destacando as particularidades deste momento pandêmico vivenciado.

Com a crise estrutural do capital desencadeada em meados da década de 1970 se reforça um conjunto de estratégias destrutivas que ocasionam impactos para a classe trabalhadora que também vivencia drásticas mudanças no mundo trabalho, estas que se coadunam com o projeto neoliberal e sua intenção de contrarreforma do Estado. A reestruturação produtiva vivenciada a partir deste período intensifica a exploração da força de trabalho, precarização do trabalho, perda de direitos sociais, desemprego etc., possibilitando campo fértil para o projeto neoliberal se fortalecer.

Com a Revolução Digital ou Indústria 4.0 se maximizam o uso das plataformas tecnológicas e dos aplicativos de aparelhos móveis manifestando-se de modo mais desenfreado do que as outras transformações, assim como seus impactos que podem ser sentidos tanto no âmbito empresarial, político, econômico e social. Traz consigo o fenômeno da "uberização"que anuncia uma nova perspectiva no mundo do trabalho, marcado pela flexibilização, inseguranças e precarização das relações trabalhistas.

[1] Tatiana Reidel. docente do PPG PSSS/UFRGS- tatyreidel@gmail.com
[2] Elaine Pintos de Oliveira, discente do PPG PSSS/UFRGS - pintos.nani@gmail.com
[3] Elisangela Borba Bueno, discente do PPG PSSS/UFRGS - elisborba@hotmail.com
[4] Manoella Rocha de Godoy, discente do PPG-PSSS/UFRGS# -manoellargodoy@gmail.com

Em meio ao contexto de crise econômica e política no Estado brasileiro, a pandemia do Covid-19[5], inicia, especificamente no Brasil, a partir de março do ano de 2020, é considerada um elemento que se agrega ao processo de precarização das novas morfologias de trabalho. No entanto, ressalta-se que as medidas tomadas a partir da pandemia, já estavam alinhadas a um projeto neoconservador em implementação no país, desde 2016 - ano do golpe[6] à presidência do Brasil.

> A pandemia, inquestionavelmente, revelou ao país e ao mundo o que o país insistia em ocultar: o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante da devastação do acelerado processo de contágio. Por um lado, o Sistema Único de Saúde (SUS), legalmente universal e descentralizado, mas que já agonizava com falta de recursos — o orçamento federal para a saúde já vinha desde 2015 congelado no patamar de 1,7% do PIB.(BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p.76).

Entretanto, a pandemia do Covid-19 não foi unívoca causadora desta crise econômica, porém justificativa para a política de ajustes fiscais, que levou ao colapso o Sistema Único de Saúde - o qual já sofria os impactos pela PEC 55/2016 (proposta de emenda constitucional) do teto de gastos - que atingiu visceralmente as políticas de saúde e assistência, esta última já muito debilitada pela insuficiência de financiamento.

Acompanhamos com o avanço da pandemia também a intensificação da fome, do desemprego, da situação de rua, dos casos de violência e da falta de políticas sociais de proteção à população e que impactam diretamente a classe trabalhadora do Brasil, atingindo múltiplas dimensões da vida social, vindas de uma agenda neoliberal que privilegia os grandes empresários e latifundiários, e retira direitos já conquistados acirrando a pobreza. Yazbek (2018) refere que "os processos de globalização e valorização do capital financeiro, aliada às grandes corporações, aos mercados, as mídias e as estruturas mundiais de poder acabam levando ao Estado a falta de autonomia", o que legitima mais de 14,4 milhões de desempregados, salários precários e insegurança social. Em meio a esse contexto, exacerbam-

[5] (...) descoberto na China em janeiro de 2020, se espalhou rapidamente pelas diferentes regiões do mundo levando a um grande número de infectados, doentes em situação grave e mortos. O Covid-19 foi declarada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 (...). Características do trabalho remoto de assistentes sociais no SUAS de Santa Catarina durante a pandemia do Covid-19. ESSELE;PFEIFER;TRUPPEL,2020.p.1).https://suassccovid19.files.wordpress.com/2020/11/artigo_

[6] O golpe de Estado de 2016 possui um caráter jurídico-parlamentarmidiático, que demarcou um novo ciclo de ajuste fiscal brasileiro. Com graves consequências para a democracia do país (...)(ESTADO BRASILEIRO: Avanços e Retrocessos da Política de Assistência Social pós-golpe de 2016. BRAGA, Jamille Rodrigues. ANAIS III SINESPP 2020 SIMPÓSIO INTERNACIONAL ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS | PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI. https://sinespp.ufpi.br/upload/anais/NjQx.pdf?095725. acessado em 10/10/2021

se os desafios para garantia da proteção social da classe trabalhadora e também que se colocam para as políticas públicas.

Para avançar nessa análise, organizamos esta produção considerando dois eixos analíticos, o primeiro que aborda as transformações do Mundo do Trabalho e seus impactos para a classe trabalhadora e o segundo que desenvolve análises sobre os desafios da proteção social e das políticas sociais em tempos de Covid-19.

2- Transformações do Mundo do Trabalho e seus impactos para a classe trabalhadora

No cenário mundial, após os anos de ouro do Capitalismo e do Estado do Welfare State, aliado ao modo de produção fordista, inicia-se um novo ciclo de crises do capital com o excesso de produção, a fuga de investimentos para o mercado especulativo e a crise do petróleo de 1970. A chamada reestruturação produtiva é também, antes de mais nada, reestruturação sócio reprodutiva. É a afirmação plena do capital como modo de controle do metabolismo social" (ALVES,2008.p.1).

A então denominada terceira Revolução Industrial e Tecnológica congrega um conjunto de inovações tecnológicas-organizacionais e descentralização produtiva. As transformações geradas pelo processo da reestruturação produtiva, se evidenciam neste período por meio do modelo de gestão toyotista que apresenta características de maior exploração "com a produção fluida, flexível e difusa, as quais implicam adoção de dispositivos organizacionais como o just-in-time, a subjetivação da força de trabalho no envolvimento pró-ativo do trabalhador" (ALVES,2007,p.102). Assim, o Toyotismo é consagrado como um novo modelo de organização da produção das mercadorias adquirindo dimensão universal.

Na esteira da produção flexível, a produção fluida implica a adoção de dispositivos organizacionais como, por exemplo, o just-in-time/kanban ou o kaizen, que se caracteriza pela diminuição dos estoques, limitando a produção ao que é demandado. E pressupõe, por outro lado, como nexo essencial, a fluidez subjetiva da força de trabalho, isto é, envolvimento proativo do trabalhador. O novo modelo de gestão, é marcado por um confronto direto com a rigidez do fordismo. "Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo" (HARVEY,2011, p.140). Além disso, o novo empreendimento capitalista implica a produção flexível em seus múltiplos aspectos, seja através da contratação salarial, "do perfil profissional ou das novas máquinas de base microeletrônica e informacional; e a produção difusa significa a adoção ampliada da terceirização e das redes de subcontratação" (ALVES, apud. BIHR, 2007, p. 158).

Em prol do avanço da reestruturação no modo de produção, a década de 1990 no Brasil, apresenta elementos desencadeadores mais profundos desta engrenagem onde, "os novos coletivos geracionais de trabalhadores que se desenvolveram nesta década, tendem a incorporar em si, novas experiências ideológicas e emocionais do sócio-metabolismo do capitalismo toyotista" (ALVES,2007, p.203). Além do avanço da robótica na produção e reprodução da força de trabalho, período substitutivo do aparato anterior e com isso o aumento do desemprego e muitos desligamentos demissionais pautados pelas PDVs (Programa de Demissões Voluntárias), e outras formas de acordos que contribuíram sobremaneira para desvinculação em massa de trabalhadores, que então passaram a se encontrar fora do mercado de trabalho.

Esta década é marcada também pela lógica neoliberalista, com uma característica muito peculiar de extremo desprezo pelo Estado de Bem-Estar Social e as políticas sociais, que na ótica neoliberal são parasitárias. A lógica neoliberal agrega também um dos discursos mais violentos ao comunismo, apregoa um Estado forte, para defender os interesses do capital e apresentar moderação em despesas sociais. Assim como, não oferecer resistência ao mercado. Houtart e Polet (2002). Com este perfil já em curso nos países europeus, as políticas neoliberais se instalam na América Latina no decorrer dos anos 1990. No Brasil, as políticas de cunho neoliberal iniciam sua implementação no governo Collor (1990-1992), mas será no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que ganharão força.

O neoliberalismo possui a premissa maior de, à medida que desresponsabiliza o Estado de atender ao conjunto de necessidades sociais da população, transferir a responsabilidade para o mercado e a sociedade civil organizada. Deste modo, as alternativas preventivas e até eventualmente redistributivas "tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização (BEHRING e BOSCHETTI, 2009 p.156). O Estado ao adotar a crescente política de intervenção nas relações econômicas dificulta "(...)o livre jogo das forças do mercado, resultando na decrescente taxa de lucro. Restaria como única saída aceitar os preceitos da ideologia neoliberal, que, em uma conjuntura de instabilidade, ganhou terreno em escala global. (GUIMARÃES, G.T.D; MARTINS, P.R, 2016, p. 370)

Especialmente a partir de 2008, com a chamada crise subprime[7], a qual se entende como um novo ciclo de crise do capital, desta vez evidenciada pelo capital financeiro especulativo imobiliário, ocorrem grandes impactos nas economias internacionais e as repercussões para a

[7]Harvey parte da discussão da crise econômica de 2008 para demonstrar que ela, assim como as anteriores, é intrínseca e inerente ao modo de produção capitalista (HARVEY, David. O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.p. 224)

classe trabalhadora que vivencia o aumento do desemprego em níveis estratosféricos, onde (...) verificam-se profundas alterações nas formas de produção e gestão do trabalho perante as exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro (IAMAMOTO, 2008, p.142) .

Em meio a uma articulação complexa entre financeirização da economia e neoliberalismo extremado se desenvolve nesse contexto uma reestruturação permanente dos capitais, em que grandes corporações competem entre si, umas englobando as outras numa guerra declarada. Esta lógica produtiva estruturada a partir das novas tecnologias de informação e comunicação se desenvolve rapidamente, provocando a intensificação de processos produtivos automatizados em toda a cadeia produtiva, de forma que toda a logística empresarial será controlada digitalmente, denominando-se de Indústria 4.0, cyber indústria, onde a hegemonia informacional e digital com celulares, tablets, smartphones etc., controlam e supervisionam a produção (ANTUNES,2018). A principal consequência disso será a ampliação do trabalho morto, tendo o maquinário digital dominando por meio do comando informacional digital em que tecnologias da informação e da comunicação e tendo como consequência a violenta redução do trabalho vivo. Constitui-se assim o novo quadro da divisão internacional do trabalho, que implicará em profundas consequências no trabalho e na vida dos trabalhadores. (ANTUNES,2018)

Neste percurso se consolida a flexibilização, a intermitência, o trabalho ocasional, a desregulamentação e o fim da legislação protetora dos trabalhadores, se instaura uma nova era de desempregados em virtude da dispensa da mão de obra humana. Uma vez que se cria um outro cenário, que são os chamados desempregados digitais "uma nova fase da automação industrial, que se diferencia da Revolução Industrial do século XVIII, do salto dado pela indústria automotiva do século XX" (ANTUNES, 2018, p.43).

No Brasil, seus impactos afetam diretamente os direitos da classe trabalhadora num processo contínuo de regressão e de precarização do trabalho. Uma das expressões se evidencia com a contrarreforma trabalhista de 2017, que modificou muitos dispositivos da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) e incluiu várias alterações, como o trabalho intermitente e o teletrabalho[8]. As principais mudanças que impactaram de sobremaneira o nível de exploração dos trabalhadores foram, dentre outras, o "fim da contribuição sindical obrigatória;

[8] O primeiro, se caracteriza com as contratações "de trabalhos com maior grau de informalidade, muitas vezes realizando atividades parciais, por tempo determinado ou intermitente". (ANTUNES .2018.p.64). Enquanto o segundo, a modalidade do teletrabalho "e/ou home office, que se utiliza de outros espaços fora da empresa, como o ambiente doméstico, para realizar suas atividades laborativas" (ANTUNES.2018p.42).

contrato intermitente; teletrabalho/home office; férias fracionadas; banco de horas; processo de demissão; rescisão contratual; local de trabalho para gestante".[9]

Em 01 de janeiro de 2019 a medida provisória MP 870/2019, editada por Jair Bolsonaro que extingue o Ministério do Trabalho e o torna uma secretaria especial do Ministério da Economia, enfraquece a Justiça do Trabalho, que mesmo sempre atendendo aos interesses diretos do capital como meio de conciliação, passa a não ter mais necessidade de existir sendo que os direitos trabalhistas já se encontravam desmantelados. O que abre para o vilipêndio dos direitos trabalhistas.

O Brasil, país marcado por longos períodos de colonização, escravidão, ditadura e populismo, pelo desenvolvimento de um capitalismo dependente e tardio e um Estado de bem estar inconcluso, se encontra em meio à crise econômica e política. A chegada de um vírus de alto poder de contágio, o Covid-19, encontra um panorama nacional com regressão de direitos, diminuição de investimentos em políticas sociais e aumento da inflação, torna o cenário muito piorado para o enfrentamento de tal problema de saúde pública, tendo solo fértil para conjugar crise econômica, política e sanitária.

A necessidade de distanciamento social, necessária para proteção da vida, foi o pretexto necessário para a intensificação da exploração, da precarização e da desproteção da classe trabalhadora, acelerando a utilização e consolidação do trabalho remoto, home office, teletrabalho, e as TICS (uso das tecnologias de informação e comunicação) que denominamos como expressões da indústria 4.0 que envolvem o "infoproletariado ou o ciberproletariado" são "os novos modos de ser da informalidade" (ANTUNES,2018.p,89).

Como podemos observar, o cenário já estava delineado e a pandemia do Covid-19 foi um disparador que somente fortaleceu a continuidade do processo de desmonte das políticas públicas, ampliando a precarização das relações e condições de trabalho. Esta realidade evidencia profundas contradições, entre o desenvolvimento da produção, alcançado pela sociedade e o que deveria significar uma vida mais digna para população, a apropriação restrita, por uma minoria, dos bens sociais, em detrimento de grandes contingentes populacionais que vivem de modo precário e sub-humano, dando visibilidade ao que Marx (1996) chamou de Lei Geral de Acumulação Capitalista.

[9] **LEI Nº 13.467, DE 13 DE JULHO DE 2017.**http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm.Acessado em 10/10/2021.

Segundo a pedagoga Carneiro (2020)[10], a pandemia associada à crise econômica e inflacionária que assola o país, foi e está sendo o propulsor de mudanças da migração dos espaços físicos de inúmeros segmentos e ou mesmo no mercado de serviços, para as plataformas digitais. Tendo como um dos objetivos centrais a maior rentabilidade para os donos dos meios de produção, agregando toda a carga de execução dos serviços para a classe trabalhadora, ocasionando a superexploração, através do trabalho intermitente, em contratos de trabalho frágeis, e a exorbitância da carga horária de trabalho como forma de maior exploração do capital.

Para além destas consequências, tais fenômenos como a nova pobreza, a fome, e o desemprego/subemprego que chega a aproximadamente a 14,4 milhões de pessoas [11] desempregadas no Brasil. Há também, as grandes massas populacionais excluídas do mercado de trabalho, seja pela idade, falta de qualificação, ou mesmo os sem condições de proverem equipamentos para trabalharem como autônomos, e ou os apartados do mercado pelo próprio sistema gerador de desigualdades sociais e miserabilidade.

Aqui a falta de subsistências seriam: moradia, alimentação, acesso à água potável e canalizada, energia elétrica, gás de cozinha e saneamento básico, acessos à escola e saúde. Porém, nos "serviços de alta complexidade que são citados na PNAS (Política Nacional de Assistência Social) como aqueles que garantem proteção integral"[12], ou seja, que incluem moradia e alimentação, deveriam propiciar esta garantia afiançada pela política de direitos. Entretanto, o que se visualiza são políticas de resíduos que não apresentam um alcance suficiente frente a demanda que se apresenta atualmente nos serviços de Assistência Social. Nos grandes centros urbanos, com a elevação inflacionária do mercado imobiliário das locações das moradias, associado a escassez de rendas salariais e ou mesmo insuficientes, resta a muitas famílias a ocupação de espaços públicos como forma de resistência dos movimentos habitacionais. Porém, são áreas degradadas, localizadas nas extremidades das cidades, ou passaram a integrar a elevação dos números populacionais de pessoas em situação de rua. Sendo que tais condições de vidas caracterizadas como sub humanas e agravadas pelo preconceito social e a exclusão social.

---

[10] https://www.uninter.com/noticias/desafios-sociais-da-covid-19-o-exodo-urbano-e-o-e-commerce. Acessado em 10/10/2021.

[11] https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php acessado em 10//10/2021.

[12] JACCOUD, HADJAB,CHIABUB. Assistência Social e Segurança alimentar. CAPÍTULO 4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR: ENTRE NOVAS TRAJETÓRIAS, VELHAS AGENDAS E RECENTES DESAFIOS (1988-2008). http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4350/1/bps_n17_vol01_assistencia_social.pdf. Acessado em 10/10/2021.

O desmonte da Companhia de Abastecimento (CONAB) pelo atual presidente da República (Jair Bolsonaro) e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), afeta diretamente o controle do abastecimento interno, o qual alinhou um retorno da economia de commodities ligada às exportações ao peso do dólar. O pão que falta na mesa do brasileiro, está diretamente ligada aos arranjos orquestrados para que a indústria agrária prefira exportar ao invés de suprir o mercado nacional. Bem como a hiperinflação dos combustíveis, e sua cadeia de impactos na elevação dos preços de seus derivados.

2.2- Desafios da proteção social e das políticas sociais em tempos de Covid-19

Embora se reconheça o quão avassalador foram e têm sidas as sequelas oriundas da pandemia, se faz necessário situar e reconhecer a precariedade das condições de vida que impactam a população brasileira, assim como a fragilidade no acesso e garantia de direitos e proteção social antes da chegada da Covid-19 no Brasil.

Desde os primeiros instantes da identificação da pandemia do Covid-19 no Brasil, o Governo Federal utilizou o discurso de que era apenas uma gripezinha[13], discurso relacionado com questões epistemológicas vinculadas ao negacionismo científico; questões ético-políticas vinculadas aos direitos humanos; estratégias biopolíticas vinculadas à razão neoliberal.

Isso tem como impacto direto no público que necessita das políticas sociais públicas, completamente expropriadas de investimentos com a edição da PEC (proposta de emenda constitucional) 95, principalmente de assistência social, a qual foi duramente atingida com a citada PEC, caracterizando assim o nascimento da nova pobreza. Este novo perfil de usuários, busca os serviços com o intuito de obter auxílio com moradia e, na maioria das vezes, em virtude da insegurança alimentar, realização do cadastro único de benefícios sociais e informações sobre o auxílio emergencial proporcionado pelo Governo Federal. Diga-se aqui, muito tardiamente se efetivou a concessão da rede de auxílios, o qual ofereceu R$200 reais (duzentos reais) e por pressão das esquerdas (partidárias) que solicitava 1200 reais, o valor ficou em 600 reais. Com a redução da renda salarial e da desproteção do trabalho, as famílias não conseguem arcar com os valores das locações de seus imóveis, levando muitos a situação de rua.

[13] Conforme o portal da BBC NEWS-BRASIL. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536. Acessado em 20/10/2021.

Porém, com uma inconsistência de informações para acessá-lo, sendo a única forma através de um aplicativo digital que criava uma conta bancária virtual, critérios estes que deixaram muitas famílias sem acesso. Aliado a isto, não se pode deixar de referir a precarização do trabalhador dos serviços públicos, que além da sobrecarga de trabalho e exposição aos riscos de contágio, tiveram seus rendimentos congelados.

A sobreposição do interesse privado sobre o público, não ocorre somente no plano econômico, embora esse seja central, mas se espraia pelo conjunto dos âmbitos da vida social, como se fosse a única forma possível ou o ônus necessário para garantir o desenvolvimento da sociedade. Nesta senda, observa-se uma subtração da pandemia pelo grande capital para justificar e acelerar os ataques aos direitos sociais, principalmente os direitos trabalhistas e uma facilitação pelo governo federal aos avanços do capital na condução das políticas públicas com o intuito de se beneficiar na busca por novos espaços de rentabilidade.

Esse processo desigual é mascarado de modo cada vez mais sutil pelas artimanhas do capitalismo e pelos seus instrumentos ideológicos, onde se inclui o Estado, mas não de modo fatídico, não sem resistências. No entanto, a classe trabalhadora vivência processos cada vez mais intensos de captura da subjetividade e precarização do trabalho não só limitam as possibilidades de resistência dos trabalhadores, como também provocam o seu adoecimento físico e mental (ALVES, 2011).

Paralelamente se vivencia a implementação abundante do trabalho digital, que se intensificou no período da pandemia, por meio do trabalho remoto (de âmbito doméstico), home office, o uso das TICS (tecnologias de informação e comunicação social), os trabalhadores de plataformas de digitais que expressam a uberização (ubers, deliverys, entre outros), onde " as relações de trabalho são crescentemente individualizadas, assumindo , assim, a aparência de "prestação de serviços" e obliteradas relações de assalariamento e de exploração do trabalho". (ANTUNES, 2020, p.11).

A adesão a esta modalidade de trabalho onera a classe trabalhadora, que precisa utilizar de meios próprios para o desenvolvimento do trabalho, como o investimento com a conexão de rede de internet, equipamentos, luz, além de transpor o ambiente do trabalho para o âmbito doméstico/familiar que causa impactos ainda maiores para as trabalhadoras mulheres, mães e/ou cuidadoras; trabalho que se realiza mais individualizadamente alterando as relações e organização coletiva dos trabalhadores o que favorece a exploração , o valor acrescentado e a

precarização do trabalho. Intensifica-se assim o trabalho uberizado [14] , terceirizado, quarteirizado, os empreendedores, que buscam sua sobrevivência na falaciosa promessa de ascensão econômica por se constituírem um incentivo contraditório do empreendedorismo brasileiro. Bem como, aqueles que nem isto alcançam. O lumpemproletariado[15] , os sujeitos que sobrevivem de resíduos, moradores em situação de rua, estes que ficaram fora da política (des)protetiva do governo por não terem um registro formal, CPF, RG os chamados invisíveis, que retornam a condição de classes perigosas e não de uma população desassistida pelo poder público.

Assim, alarga-se o abismo social na condição de acessos aos direitos sociais da população que historicamente não é protegida socialmente e que, com a implementação das plataformas digitais dos órgãos governamentais cresce a dificuldade a solicitação de auxílios, acesso às defensorias públicas, entre outros serviços. O que se denomina tecnologização dos direitos evidenciando o fenômeno da desproteção social.

3. Considerações finais

A crise do Capital perpassa e penetra em todas as esferas sociais e econômicas, diga-se aqui, crise em que o Capital se utiliza para se superar, com a redução do Estado no ataque residual da miséria social, do desemprego massivo, pela desregulamentação da formalidade e amparados pela flexibilização das relações de trabalho.

O Brasil, expressa um dos maiores agravamentos das expressões da questão social dos últimos tempos, contabilizando além das 604.228[16] mortes, computa-se em torno de 116,8 milhões de pessoas[17]que não acessam seu direito à alimentação, vivendo em situação de fome. A crise sanitária vivenciada com a pandemia do Covid-19 no Brasil intensifica as desigualdades sociais, e assenta-se em meio à crise econômica e política que já se vivenciava. Neste contexto, o papel residual do Estado, nas ações de políticas públicas, exacerba a ineficiência do governo no Brasil que menospreza a condição sanitária, como campanhas de tratamento precoce sem reconhecimento pelas autoridades sanitárias mundiais e bem como pelo atraso na compra e

[14] "A terceirização, a informalidade e a flexibilidade se tornaram partes inseparáveis do léxico da empresa corporativa. Assim, movida por essa lógica que se expande em escala global, estamos presenciando a expansão do que podemos denominar ``uberização do trabalho". (ANTUNES, 2018, p.42).

[15] O sedimento mais baixo da superpopulação relativa habita, por fim, a esfera do pauperismo. Abstraindo dos vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma… (MARX, Karl. 2013.p.470).

[16] Fonte: https://covid.saude.gov.br/. acessado em 20/10/2021.

[17] Banco de alimentos ttps://bancodealimentos.org.br/o-brasil-que-come-alimenta-o-que-tem-fome/?gclid=EAIaIQobChMI17jJq5fA8wIVDPnICh3eYgx0EAAYASAAEgI5FfD_BwE. acessado em 10/10/2021

aplicação das vacinas. E muito menos, não implementa ações de combate à miséria social, e emprego.

O uso destas tecnologias se reveste de caráter emergencial e provisório, mas já estão sendo incorporadas tanto no setor privado como no público, com grande possibilidade de redução de custos para o empregador, como o não pagamento de vale-alimentação, vale-transporte, e mais, a oportunidade de transformar setores em plataformas remotas, não precisando mais necessariamente de uma prestação de atendimento presencial, diminuindo assim a locação de imóveis e salas de trabalho.

Compreendemos que as transformações do mundo do trabalho têm expropriado direitos da classe trabalhadora, onde as grandes empresas se beneficiam com o sucateamento das políticas sociais e a não intervenção do Estado. As transformações vivenciadas no mundo trabalho, cujas consequências se intensificaram com a pandemia Covid-19 que, especialmente neste período, intensificam a utilização de novas tecnologias e do trabalho remoto, fomentam a precarização das relações de trabalho, terceirização, desemprego, polivalência, além dos baixos salários ofertados. Do mesmo modo, é possível perceber o aumento da pobreza, desemprego, terceirização e informalização do mercado de trabalho, que ampliam as demandas da população usuária das políticas sociais.

No entanto, acreditamos que é preciso ampliar a luta e a resistência, criando formas e estratégias de superar tempos que nos desafiam a pensar formas igualitárias e democráticas na disputa por espaços, e onde investir na mobilização tanto individual como coletiva dos segmentos mais empobrecidos e precarizados pois, o projeto de sociedade em disputa atual é sobreviver ou sobreviver aos desmontes do Estado Brasileiro, e da crise que o Capital nos impõe. Fortalecer e implementar novas formas de organização de classe, aqui a trabalhadora, fomentando a resistência frente a política de desmontes em curso.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Alves, G. (2013). O espírito do toyotismo - reestruturação produtiva e "captura" da subjetividade do trabalho no capitalismo global. *Confluências | Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito*, *10*(1), 97-121. https://doi.org/10.22409/conflu10i1.p14

ALVES,Giovanni. Dimensões da Reestruturação Produtiva do Capital. Notas Teórico-metodológicas. O público e o privado - Nº 11 - Janeiro/Junho - 2008. https://www.scielo.br/j/rk/a/6x94zJ3FLh3hcbzh3BNHHNf/?lang=pt. Acessado em 10/10/2021.

_____Trabalho flexível, vida reduzida e precarização do homem que trabalha: perspectivas do capitalismo global no século XXI. In: ALVES et al (Org.). Trabalho e saúde: a precarização do trabalho e a saúde do trabalhador no século XXI. São Paulo: LTr, 2011.

ALVES, Giovanni. O Golpe de 2016 no contexto da crise do capitalismo neoliberal. Blog da Boitempo. São Paulo, 8 jun. 2016. Disponível em https://blogdaboitempo.com.br/2016/06/08/o-golpe-de-2016-no-contexto-da-crise-do-capitalismo-neoliberal/ acesso em: 13/10/2021.

ALVES, Giovanni; VIZZACARO-AMARAL, André Luís; MOTA, Daniel Pestana (Orgs). Trabalho e Saúde: a precarização do trabalho e a saúde do trabalhador no século XXI. São Paulo: LTr, 2011. p. 39-55.

_____. Dimensões da precarização do trabalho. Editora Práxis,São Paulo.2013.

ANTUNES, Ricardo (ORGANIZADOR). Uberização, trabalho digital, e indústria 4.0. 1.ed. São Paulo. Boitempo, 2020.

ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: : o novo proletariado de serviços na era digital / Ricardo Antunes. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2018. (Mundo do trabalho).

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel de casos de doenças pelo coronavírus 2019 (Covid-19). 2021. Disponível em: https://Covid.saude.gov.br/. Acesso em: 10 out. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete e BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da Covid-19: proteção para quem?. Serv. Soc. Soc. [online]. 2021, n.140.

_____.Políticas Sociais, fundamentos e História. São Paulo, Cortez,2009.

CARNEIRO, Virginia Bastos. https://www.uninter.com/noticias/desafios-sociais-da-covid-19-o-exodo-urbano-e-o-e-commerce. Acessado em 10/10/2021.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro e MARTINS, Paulo Roberto. Supervisão em Serviço Social diante da precarização no mundo do trabalho: uma perspectiva helleriana. https://www.redalyc.org/pdf/1796/179649079007.pdf. Acessado em 10/10/2021.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. Ed. 21. São Paulo: Loyola, 2011.

HOUTART, François e POLET, François. O Outro Davos: Mundialização de resistências e de lutas./François Houtart, François Polet, (coordenadores); tradução Mariclara Oliveira. - São Paulo : Cortez, 2002.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2008

Marx,Karl. O CAPITAL CRÍTICA DA ECONOMIA POLÍTICA LIVRO PRIMEIRO O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO CAPITAL.São Paulo,1996.

YAZBECK, Maria Carmelita. Proteção social e crise no Brasil contemporâneo. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria. A nova morfologia do trabalho no Serviço Social. São Paulo: Editora Cortez, 2018. p. 88-108.

CONTEXTO PANDÊMICO: DESEMPREGO, INFORMALIDADE E FOME. CAMINHANDO PARA TRÁS.

Anderson Martins Silva[1]
Ednéia Alves de Oliveira[2]
Monalisa Aparecida Santos[3]

1. Introdução

O objetivo desta pesquisa é apresentar as principais medidas implementadas pelo governo federal no Brasil, em 2020, para minimizar os impactos da pandemia da Covid-19. Assim, apresentamos essas medidas e analisamos dados do mercado de trabalho, como também informações referentes à fome e à pobreza, a fim de dimensionar o impacto que essas medidas causaram na vida da classe trabalhadora. A metodologia utilizada consistiu em uma pesquisa documental com dados que não receberam até o momento análise ou que puderam ser desenvolvidos conforme os objetivos da pesquisa tais como matérias jornalísticas, sites do governo federal e sites de órgãos não governamentais.

Nossa hipótese consiste em que, em consonância com a tendência mundial, no Brasil a pandemia tem funcionado como um catalisador que acelera a precarização das relações de trabalho e o empobrecimento de parcelas significativas da classe trabalhadora brasileira nesse triste biênio de 2020-2021. Assim, a escolha do tema perpassa no interesse de mensurar se as medidas implementadas pelo governo federal foram capazes de responder às necessidades que a classe trabalhadora necessita para viver em um quadro de pandemia como o atual.

2. Pandemia no mundo e na particularidade brasileira

A crise de 2008 e a grande recessão que a seguiu nos anos 2010 desembocaram em uma crise ainda mais profunda no ano de 2020 considerada por muitos como a maior crise da história do capitalismo. Consequentemente aos impactos na economia mundial que a pandemia intensificou em 2020, temos os efeitos sob a força de trabalho. De acordo com

[1] Mestre em Serviço Social - UFJF, Licenciado em ciências socias - UNESP-Marília e atualmente doutorando em Serviço Social - UFJF. E-mail: anderson.martins.silva@hotmail.com
[2] Profª.Drª em Serviço Social - UFJF. E-mail: e-mail: oliveiraedneia21@yahoo.com.br
[3] Graduanda em Serviço Social - UFJF. E-mail: monalisasantos1975@gmail.com

os dados fornecidos pela International Labour Organization (ILO, 2021), em janeiro de 2021, 93% dos trabalhadores do mundo residiam em países nos quais algum tipo de medida de paralisação da atividade econômica estava em curso – fechamento parcial de comércios, isolamento social, *lockdown* etc –. As estimativas dos dados apontam para a ocorrência de uma interrupção do mercado de trabalho "em uma escala historicamente sem precedentes" (ILO, 2021, p. 1, tradução nossa).

Conforme os dados apresentados pela ILO, houve uma queda dos rendimentos do trabalho[4] de US$ 3,7 trilhões (8,7%) ou 4,4% do Produto Interno Bruto (PIB) global. Sendo a classe trabalhadora da América Latina a mais afetada com uma perda de 10,3% nos rendimentos do trabalho. Em relação às condições de vida, de maneira geral, os mais afetados pela perda de renda tem sido as mulheres, jovens, trabalhadores autônomos e os de baixa e média qualificação profissional. Nesse quadro, o governo Bolsonaro foi impelido a tomar medidas para contenção da crise econômica e social potencializada pela pandemia. As medidas, contudo, se deram num processo bem lento e a princípio desorganizado, evidenciando o descaso dos ministérios na execução de políticas para atender aos trabalhadores informais e desempregados ou ainda com salários baixos e condições de precariedade.

Um exemplo foi a implementação tardio do auxílio emergencial, instituído pela Lei nº13.982, em abril/2020, voltado para a proteção social dos trabalhadores afetados pela crise do Covid-19. Após a ampliação e aperfeiçoamento do programa realizado pelo Congresso Nacional como resposta a proposta inicial do Governo Federal de R$ 200,00, o benefício ficou no valor de R$600,00 mensais por três meses. Em junho com o decreto nº 10.412 o auxílio emergencial foi prorrogado por mais dois meses.

O benefício ficou limitado a dois membros da mesma família; maior de dezoito anos, com exceção de mães adolescentes; sem trabalho formal ativo; que não receba nenhum benefício previdenciário ou assistencial, exceto o Bolsa Família (BF); com rendimento mensal por pessoa de até meio salário mínimo ou com a renda familiar mensal total de até três salários mínimos; que no ano de 2018 não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R$ 28.559,70; e que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI); ou sejam contribuintes individuais da Previdência Social; ou trabalhador informal que seja empregado, autônomo ou desempregado,

[4] Sem levar em consideração as distintas políticas de auxílio implementadas pelos governos para mitigar os efeitos da crise econômico-social sobre os setores mais pauperizados da classe trabalhadora.

inclusive trabalhador intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020. Nos casos em que o auxílio emergencial for mais vantajoso, ele substitui o benefício do BF temporariamente, mesmo que haja um único favorecido no grupo familiar. Além disso, famílias monoparentais poderão acumular até duas cotas do auxílio, totalizando em R $1200,00.

Em setembro o governo estendeu mais uma vez o benefício, mas com valor reduzido na metade, por até quatro parcelas de R $300,00 ou em caso de famílias monoparentais R $600,00, até dezembro do mesmo ano. No entanto, nem todos os beneficiários tinham direito de receber todas as parcelas. De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI (2020), 68,3 milhões de pessoas foram elegíveis para o auxílio emergencial pago de abril a dezembro de 2020. Destes, 19,5 milhões estavam no bolsa família, 10,5 milhões no CadÚnico, 38,2 milhões pelo aplicativo da caixa e 60 mil elegíveis por decreto judicial. O perfil do público elegível foram 37,8 milhões de mulheres e 30,4 milhões de homens[5], resultando em 56,1% da população brasileira, representando um gasto total de R $295,09 bilhões. Em março a MP nº 1039/2021 estabeleceu o auxílio emergencial, com valores que variaram de R$ 150,00 a R$ 375,00, valores bem abaixo do inicial.

Além do auxílio emergencial, o governo criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm) por meio da Lei nº 14.020 em julho/2020, com o intuito de reduzir os impactos da pandemia para o emprego e renda dos trabalhadores assalariados. São medidas do programa o pagamento mensal do BEm aos trabalhadores que tiverem a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho. Estas ações devem ser celebradas via acordos coletivos ou individuais.

As reduções do contrato de trabalho são de 25% (trabalhador recebe: 75% do salário + 25% da parcela do BEm), 50% (Trabalhador recebe: 50% do salário + 50% da parcela do BEm) e 70% (Trabalhador recebe: 30% do salário + 70% da parcela do BEm). E no caso de suspensão, empresas com receita bruta de até R $4,8 milhões o empregado recebe 100% da parcela do benefício; já as empresas com receita bruta superior a R $4,8 milhões o funcionário recebe 70% da parcela do BEm + 30% do salário. O valor do benefício é calculado em cima do seguro-desemprego baseado na média dos últimos três

[5] Conforme a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação a diferença da soma de mulheres e homens para o total de elegível se dá em razão de existirem pessoas que não foi possível reconhecer o sexo na base de dados.

salários, onde o valor da hora de trabalho será preservado e o valor do seguro-desemprego dos trabalhadores não será afetado. O pagamento do benefício ocorre em 30 dias logo após a comunicação do acordo pelo empregador ao Ministério da Economia. Quando os trabalhadores retornarem a seus empregos normais, estes deverão ser mantidos em suas ocupações no mínimo o igual período em que tiveram a suspensão ou redução.

O BEm também prevê o pagamento de um auxílio emergencial no valor de R $600,00 para trabalhadores com contrato intermitente formalizado, independentemente da existência de mais de um contrato na mesma tipologia. Dados disponibilizados na plataforma do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) (2020) apresentam que o benefício atingiu 20.119.302 de pessoas, destes 9.849.115 são trabalhadores e 1.464.517 empregadores que aderiram ao programa para custear o pagamento dos seus empregados. O benefício teve duração até dezembro/2020 com seu retorno reeditado em abril/2021.

Destacamos ainda os programas emergenciais aprovados no mesmo período, de acesso ao crédito para empresas, para preservar trabalho e renda dos trabalhadores. O Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (Peac) foi instituído pela Medida Provisória nº 975/2020 com a finalidade de amparar as pequenas e médias empresas, instituições de direito privado, associações e cooperativas, com exceção de cooperativas de crédito, como também apoiar as grandes empresas que operam nos setores da economia mais afetados pela pandemia do coronavírus. As instituições deveriam ter sede ou estabelecimento no Estado brasileiro e com receita bruta averiguada no ano de 2019 entre R$360 mil e R$300 milhões. Ademais, pela Lei 14.042/20, também foi concedido a contratação de operações por empresas que dispunham de faturamento acima de R$300 milhões em 2019, mas deveriam se enquadrar nos setores da economia mais impactados, como serviços de alimentação e alojamento, listados na Portaria 20.809/20 e que arcasse com o compromisso de manter os empregos por dois meses a contar pela data de contratação do crédito. Conforme dados da Agência BNDES de Notícias (2021) o programa beneficiou 114,5 mil empresas, proporcionando R$92,1 bilhões em créditos. Deste valor, R$82,3 bilhões foram destinados a médias e pequenas empresas.

Com relação ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), seu objetivo é fornecer linha de financiamento a juros reduzidos para pequenas e médias empresas, destinado a empresários, sociedades (simples, empresárias e cooperativas), organizações da sociedade civil e empregadores rurais. As operações de créditos concedidos no domínio do programa compreendem até 100% da folha salarial do

contratante, pelo período de quatro meses, restrita ao valor de até dois salários-mínimos por trabalhador, designada exclusivamente ao propósito de custear a folha de pagamento dos empregados ou de verbas trabalhistas. As empresas que aceitaram o crédito não poderiam demitir seus trabalhadores sem justa causa durante o período da data de contratação do financiamento até dois meses após a última parcela da linha de crédito. De acordo com as estimativas do Ministério da Economia (2020c), o Pese vai favorecer mais de 12 milhões de trabalhadores e 1,4 milhão de pequenas e médias empresas.

Por fim, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), voltado para microempresas (faturamento até R $360 mil no ano), empresas de pequeno porte (receita de até R $4,8 milhões no ano) e microempreendedores individuais, participantes ou não do Simples Nacional. As instituições contratantes precisam preservar o número de contratos dos empregados existentes na data da publicação da Lei nº 13.999/20, até sessenta dias após o recebimento da última parcela do empréstimo. O valor do crédito equivale até 30% da receita bruta anual prevista com base no exercício de 2019, exceto no caso das entidades que possuem menos de um ano de atividade, como possibilidade o limite do empréstimo será de até 50% do seu capital social ou até 30% da média da sua receita mensal.

Segundo dados da Casa Civil (2021), até 4 de janeiro de 2021 o Pronampe já havia fornecido crédito para mais de 500 mil empresas, com gasto superior a R $37 bilhões. Dos programas emergenciais de acesso à crédito citado acima, todos terminaram em dezembro/2020, somente o Pronampe, com algumas modificações, teve seu retorno em 2021, como uma política permanente.

Outra ação efetuada pelo governo foi flexibilizar provisoriamente algumas leis trabalhistas, autorizando, por exemplo, a concessão antecipada de férias futuras e o pagamento complementar de um terço de férias logo após a sua concessão. Apesar de serem apresentadas como medidas protetivas na pandemia, servem como injeção de dinheiro na economia, dispondo de um direito que é do trabalhador para poder direcionar recursos com o intuito de retomar o dinamismo e a atividade econômica.

3. Impacto nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora brasileira

Diante do expendido na seção anterior, podemos analisar quais foram os impactos para a classe trabalhadora brasileira no período de pandemia. A consideração dos dados acerca da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro antes da pandemia e no momento

atual e, por outro lado, dos números referentes à fome no país é reveladora. No que tange ao desemprego, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020a), o primeiro trimestre de 2020 somou 12,9 milhões de desempregados, esse aumento da taxa já era esperado em razão da sazonalidade. Já no segundo trimestre, a taxa de desocupação aumentou para 13,3% (IBGE, 2020b). O comércio foi o mais atingido com redução de 12,3% (2,1 milhão de pessoas) em relação ao último trimestre; construção -16,6% (1,1 milhão de pessoas); outra perda notável foi nos serviços domésticos com uma redução de 21,% (1,3 milhão de pessoas); alojamento e alimentação teve uma redução de 25,2% (1,3 milhão de pessoas); o conjunto de empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada teve uma queda de 2,4 milhões de pessoas; a redução de pessoas que trabalhavam por conta própria foi -10,3% (menos 2,5 milhões de pessoas); por fim houve uma perda de 2,9 milhões de pessoas no setor privado com carteira assinada.

Ademais, é fundamental observar que a queda na ocupação apesar de refletir tanto em trabalhadores formais quanto aqueles sem carteira de trabalho assinada, o impacto é muito maior nos que possuem relações informais de trabalho. Dados do IBGE (2020a) demonstram que no primeiro trimestre, dos 2,3 milhões de pessoas a menos empregada 1,9 eram trabalhadores informais e, no segundo trimestre, o IBGE (2020b) levantou que dos -8,9 milhões de ocupados, 6 milhões eram informais, o que representa 68% da queda da ocupação.

De acordo com o IBGE (2021a) a média anual da informalidade demonstrou queda, passando de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020, o que equivale 33,3 milhões de pessoas. No entanto, isso não significa necessariamente que este grupo que não está mais enquadrado na informalidade entrou na relação de trabalho formal, haja vista que o desemprego e o desalento aumentaram expressivamente ao longo de 2020 e estando no primeiro trimestre de 2021, segundo o IBGE (2021b), em 14,8 milhões de desempregados e 6 milhões de desalentados.

Em 2020 houve também recorde no total de pessoas subutilizadas. São trabalhadores desocupados, subocupados por insuficiência de horas trabalhadas ou na força de trabalho potencial. Este grupo, conforme o IBGE (2021a), chegou a 31,2 milhões, um aumento de 13,1%. De acordo com o portal de notícias Made for Minds (2020), a renda dos 40% mais pobres caiu, em média, 1,4% por ano entre 2014-2019. No mesmo espaço de tempo, a renda média dos brasileiros como um todo aumentou em 0,3% ao ano. No entanto, esse crescimento da renda não beneficia igualmente a todas as faixas

da população, se isso acontecesse, o estudo demonstra que no início de 2020 haveria 13 milhões de brasileiros a menos vivendo na pobreza e menos 9 milhões vivendo na extrema pobreza[6].

Em 2020, para além da proliferação do coronavírus, também houve a ampliação significativa da fome no país. Como revelado no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (2021, p. 9-10), em uma população total de "211,7 milhões de brasileiros (as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar [...] 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome". Percentualmente, falamos de uma situação na qual 55,2% das famílias brasileiras encontram-se em situação de insegurança alimentar e 9% convivendo diariamente com a fome. O estudo foi realizado tanto em área urbana e rural no momento em que o auxílio emergencial foi reduzido na sua metade.

Em relação ao auxílio emergencial é importante destacarmos que o valor inicial de R$ 600,00 não cobriu as necessidades básicas de uma família. Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (2020a), em abril quando instituiu o auxílio, o salário mínimo necessário para uma família composta por dois adultos e duas crianças para atender suas necessidades vitais básicas, com correções constantes que lhe garantem poder de compra, era de R$ 4.673,06. Com a redução do auxílio em setembro de 2020, como também a ausência do benefício de dezembro/2020 até abril/2021 e com a sua volta no valor bem inferior, precarizou ainda mais as condições de vida do trabalhador, não conseguindo minimizar o impacto da pandemia.

No que se refere ao programa BEm é primordial destacar que o benefício ao ser calculado em cima do seguro-desemprego ocasionou perdas no salário dos trabalhadores, em especial aos que recebem acima de um salário mínimo.

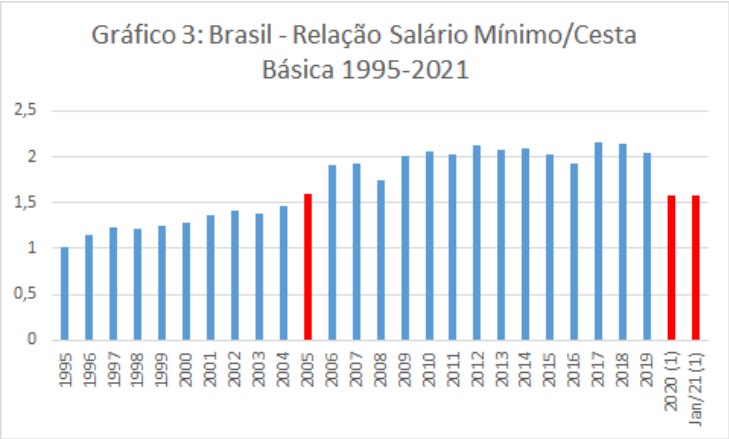
Gráfico 2: Perda salarial de acordo com a renda (em salários mínimos)

[6] O BM considera pobreza quem tem uma renda per capita inferior a 499 reais por mês e extrema pobreza quem tem menos de 178 reais per capita mensal.

Fonte: Observatório das Desigualdades apud MP 936/Cecon – Unicamp.
Elaboração: Roubicek, M. (2020)

De acordo com o gráfico houve redução de jornada para todas as frações salariais, com exceção daqueles que ganham um salário mínimo. Ademais, percebe-se que nas pequenas empresas a redução da jornada de trabalho é mais precária, podendo ocasionar perda de renda que atinge até 80% do valor recebido. Destacamos ainda o processo inflacionário que atingiu fortemente os gastos com alimentação e a tributação regressiva sobre o consumo da classe trabalhadora. Como delineado na Nota Técnica 249 do DIEESE (2021), estima-se que o aumento do salário mínimo para R$ 1.100,00, proposto por Bolsonaro para 2021, não será suficiente para recompor as perdas salariais decorrentes da inflação no período - para janeiro a estimativa do órgão era de crescimento de 0,27% do salário real, repetindo o resultado ruim de fevereiro de 2020 no qual houve aumento de somente 0,38%.

Conforme o informado na Pesquisa Nacional da Cesta Básica e Alimentos, produzida pelo mesmo organismo, o custo estimado da cesta básica nacional em janeiro de 2021 atingia R$696,71, o que nos leva a constatar que nesse mês o salário mínimo nacional de R$1.100,00 tinha o poder de compra equivalente a 1,58 cestas básicas. A série histórica da relação entre as médias do salário mínimo anual e da cesta básica anual revela que o poder de compra do salário mínimo medido em cestas básicas é o menor desde 2005.



Fonte: DIEESE (2021). (1) estimativas para dezembro de 2020 e janeiro de 2021.

Apesar dos diferentes programas voltados para o apoio às empresas durante a pandemia, os dados demonstram um impacto significativo na atividade empresarial, primordialmente, nas pequenas e médias empresas. Conforme dados do IBGE (2020c), a Pesquisa Pulso Emprego mostrou que 4 em cada 10 empresas tiveram suas atividades encerradas devido a pandemia. Das 1,3 milhões de empresas que nos primeiros quinze dias de junho estavam com seus negócios fechados temporariamente ou definitivamente, 39,4% apresentaram como fundamento as restrições impostas pela pandemia. Segundo IBGE (2020d), 99,2% (518,4 mil) eram de pequeno porte, 0,8% (4,1 mil) empresas médias e 0% (110) de grande porte.

Considerando o exposto, constata-se que as medidas promovidas pelo governo federal durante a pandemia não conseguiram responder de forma a minimizar os impactos provocados pela mesma. O crescimento do desemprego e da informalidade, o fechamento e endividamento de pequenas e médias empresas, a redução salarial, a flexibilização da renda e contratos de trabalho contribuíram para a agudização do quadro de crise instaurado no país desde 2013. Os maiores beneficiados com as medidas foram os setores financeiro, industrial e do agronegócio, ou seja, o grande capital nacional e internacional.

4. Considerações Finais

Ao término da pesquisa foi possível compreender que o enfrentamento do quadro de pandemia no país seguiu a tendência histórica de criar medidas paliativas e pouco eficientes para minimizar os impactos da crise sobre os trabalhadores. Como o país não

construiu uma política robusta de atendimento das necessidades mínimas da população brasileira, o que se viu foi um arremedo de atenção emergencial, com o pagamento do auxílio emergencial inicial, mas com valores ainda insuficientes para prover a subsistência dos informais e desempregados. Nesse sentido, as políticas tendem a garantir o funcionamento da economia através de repasse de verbas ao capital, acreditando mais uma vez em políticas macroeconômicas de funcionamento da economia do que na geração de renda com períodos mais longos e recursos mais amplos. O resultado foi demonstrado ao longo do texto: permanência e aumento do desemprego e da informalidade, além de um empobrecimento daqueles que já viviam tal situação e ainda um rebaixamento do valor dos salários de parcelas significativas de quem estava inserido no mercado formal de trabalho, exponenciando o aumento de famélicos, informais e índices maiores de pobreza e miséria.

Referências

Agência BNDES de Notícias. Medidas emergenciais do BNDES na pandemia injetaram R$154 bilhões na economia. **Agência BNDES de Notícias**, Brasília, 05 jan. 2021. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Medidas-emergenciais-do-BNDESna-pandemia-injetaram-R$-154-bilhoes-na-economia/. Acesso em: 23 jun. 2021.

Casa Civil. Confira as principais ações do Governo Federal para minimizar os impactos causados pela Covid-19. **Casa Civil**, Brasília, 05 abr. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/confira-as-principais-acoesdo-governo-federal-para-minimizar-os-impactos-causados-pela-covid-19. Acesso em: 04 jun. 2021.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Nota técnica 249: Salário Mínimo em 2021 será de R$ 1.100,00. **DIEESE**, São Paulo, 04 jan. 2021. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec249salarioMinimo.html. Acesso em 10 fev. 2021.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA): Salário mínimo nominal e necessário. **DIEESE**, São Paulo, 2020a. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2021. Acesso em: 16 abr. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2021b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php. Acesso em: 13 abr. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**.** Desemprego recua para 13,9% no 4º tri, mas taxa média do ano é a maior desde 2012. **IBGE**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2021a. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/30130-desemprego-recua-para-13-9-no-quarto-trimestre-mas-e-o-maiorpara-o-ano-desde-2012. Acesso em: 12 abr. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego sobe para 12,2% e atinge 12,9 milhões de pessoas no 1º trimestre. **IBGE**, Rio de Janeiro, 30 abr. 2020a. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/27535-desemprego-sobe-para-12-2-e-atinge-12-9-milhoes-de-pessoas-no-1- trimestre. Acesso em: 05 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego sobe para 13,3% no 2º trimestre, com redução recorde de ocupados. **IBGE**, Rio de Janeiro, 06 ago. 2020b. Disponível em:https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/28480-desemprego-sobe-para-13-3-no-2-trimestre-com-reducao-recorde-deocupados. Acesso em: 05 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Pulso Empresa: Entre as empresas que estavam fechadas na 1ª quinzena de junho, 39,4% encerraram atividades por causa da pandemia. **IBGE**. Rio de Janeiro, 16 jul. 2020d. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-denoticias/releases/28294-pesquisa-pulso-empresa-entre-as-empresas-que-estavam-fechadas-na1-quinzena-de-junho-39-4-encerraram-atividades-por-causa-da-pandemia. Acesso em: 26 jun. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Pulso Empresa: Pandemia foi responsável pelo fechamento de 4 em cada 10 empresas com atividades encerradas. **IBGE**, Rio de Janeiro, 16 jul. 2020c. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/28295-pandemia-foi-responsavel-pelo-fechamento-de-4-em-cada-10- empresas-com-atividades-encerradas. Acesso em: 26 jun. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Séries históricas. **IBGE**, Rio de Janeiro, (2012- 2020). Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=serieshistoricas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 28 jul. 2021.

International Labour Organization. ILO monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis**. ILO**, Genebra, 25 jan. 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021.

Made for minds. Banco Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil. **Made for Minds**, [S. l.], 26 set. 2020 Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimento-da-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667#:~:text=Banco%20Mundial%20aponta%20crescimento%20da%20pobreza%20e%20desigualdade%20no%20Brasil,-Estudo%20analisa%20situa%C3%A7%C3%A3o&text=A%20parte%20mais%20pobre%20da,1%2C4%25%20por%20ano. Acesso em: 19 nov. 2020.

Observatório das Desigualdades. Sobre Curvas e Pirâmides: A geometria da desigualdade na pandemia. **Fundação João Pinheiro**, Belo Horizonte, Boletim nº 9, abr. 2020. Disponível em: http://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Boletimn%C2%BA9-Corona-com-Anexo-1.pdf. Acesso em 02 maio 2021.

Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. **Bem**, Brasília, 2020. Disponível em: https://servicos.mte.gov.br/bem/. Acesso em: 28 dez. 2020.

Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. **Olhe para a fome**, Brasília, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/#action. Acesso 10 jun. 2021.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Auxílio emergencial 2020. **SAGI**, Brasília, 2020. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2. Acesso em: 04 jun. 2021.

AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO DO TRABALHO E AS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS

Claudiana Tavares da Silva[1]
Eduardo Luís Couto[2]
Vanessa Rombola Machado[3]

1. Introdução

O presente artigo propõe uma reflexão sobre as condições objetivas de trabalho dos assistentes sociais, apontando elementos das atuais transformações do mundo do trabalho e suas relações, assim como as condições objetivas postas neste tempo, as quais impactam o trabalho e o exercício profissional dos assistentes sociais.

Buscou-se trazer elementos de como se colocam as condições de trabalho do assistente social, na realidade interventiva e no exercício profissional, especialmente junto à Política de Assistência Social, através da análise dos dados disponíveis no Plano Decenal de Assistência Social de 2017 e no Censo SUAS[4] de 2018, refletindo sobre as condições de trabalho e a diversidade frágil, sob o escopo da proteção legal e trabalhista, que incide nas possibilidades interventivas condicionadas pelas espécies de contrato e de relação de trabalho em vigência.

Assim, os objetivos foram os de apontar e problematizar as principais características da precarização do trabalho na atualidade, seu rebatimento no exercício profissional dos assistentes sociais e os elementos incidentes dessa realidade na inserção profissional dentro da Política de Assistência Social no Paraná, com base nos dados do Plano Decenal de Assistência Social de 2017 e do Censo SUAS no ano de 2018. Para tanto, utilizou-se como metodologia de pesquisa a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, com vistas à melhor apropriação temática.

Atuar como trabalhador assalariado impõe dificuldades de diferentes montas para a materialização da teleologia profissional, defendida e definida por suas instâncias

[1] Professora do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM) - E-mail: clausgorlon@gmail.com
[2] Professor do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM) - E-mail: eduardo_couto@outlook.com
[3] Professora do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá (UEM) - E-mail: vanessarombola@yahoo.com.br
[4] SUAS: Sistema Único de Assistência Social.

normativas no cotidiano profissional. A reflexão sobre suas características se constitui, na concepção aqui defendida, em elemento estratégico para a construção de possibilidades organizativas de enfrentamento às suas expressões, de forma a construir, como nas palavras de Iamamoto (2020, p. 20), propostas críticas e criativas e que sejam "capazes de preservar e efetivar direitos, a partir das demandas emergentes no cotidiano.".

Entende-se, de acordo com Silva e Trindade (2020), que as condições objetivas de trabalho, tensionadas pelas atuais características do mundo do trabalho, se articulam na ordem do capital com outras contradições, dentre as quais se destacam as condições concretas das políticas sociais, a política econômica, as possibilidades de organização dos trabalhadores, a maneira como o fundo público é destinado, a cultura institucional do espaço de inserção e a sempre difícil luta por direitos na sociedade brasileira. Logo, esses elementos, apesar da eleição reflexiva apresentada nestas páginas, se encontram em articulação contraditória e, para uma melhor apreensão, devem ser refletidas em perspectiva de totalidade.

2. Condições objetivas no trabalho de assistentes sociais

O Serviço Social, inscrito na divisão social e técnica do trabalho, participa do processo de produção e reprodução das relações sociais. Por sua vez, o assistente social[5], trabalhador assalariado, vende então sua força de trabalho especializada como agente estatal na implementação das políticas sociais aos diferentes empregadores, na maioria das vezes, desde a gênese da profissão, em espaços públicos. Para tanto, revela-se nesta intervenção as condições objetivas de trabalho, que, segundo Iamamoto (2009), são circunscritas a partir de acordos firmados em contratos de trabalho, o que determina as requisições institucionais, condicionando ou mesmo ultrapassando a vontade e consciência de seus agentes individuais.

Já para Guerra (2007, p. 1), as condições objetivas "[...] são aquelas relativas à produção material da sociedade, são condições postas na realidade material" e são também expressas na divisão do trabalho, na conjuntura, nos meios de produção, nos espaços sócio-ocupacionais e nas relações e condições materiais de trabalho. Assim, o desempenho dos trabalhadores é permeado de determinações que se fazem presentes a

[5] O uso do masculino foi uma decisão dos autores para facilitar a leitura, que em nenhum momento deixaram de considerar a inclusão de todo e qualquer leitor, sejam as mulheres, sejam os membros da comunidade LGBTQIA+.

partir do ordenamento das políticas, do conhecimento apropriado pelo assistente social, entre outros.

Todavia, a premissa da qual se parte é a de que o atual contexto sócio-histórico apresenta um reordenamento dos diferentes processos de trabalho, resultando na ampliação das relações desiguais entre as classes, na concentração de renda, na diminuição de investimentos em políticas públicas e sociais, etc. Neste sentido, reconhecendo que o assistente social atua eminentemente no campo das necessidades sociais dos indivíduos, grupos e famílias e que esta concepção se expressa no trabalho e nos serviços, é salutar uma postura crítica frente à realidade que se constrói a partir de desigualdades sociais expressas na violência, pobreza, fome, desemprego, entre outros problemas. No entanto, pensar na atuação do assistente social inegavelmente requer situá-lo como trabalhador assalariado, o que Iamamoto (2011, p. 416) define como:

> A mercantilização da força de trabalho do assistente social, pressuposto do estatuto assalariado, subordina esse trabalho de qualidade particular aos ditames do trabalho abstrato e o impregna dos dilemas de alienação, impondo condicionantes socialmente objetivos à autonomia do assistente social na condução do trabalho e à integral implementação do projeto profissional.

Desse modo, faz-se importante discutir a atuação do assistente social como trabalhador assalariado, até mesmo a fim de reconhecer os limites em que ele se encontra em seu cotidiano profissional para a materialização de ideais defendidos pela profissão.

Ainda de acordo com Iamamoto (2011, p. 416), "verifica-se uma tensão entre projeto profissional, que afirma o assistente social como um ser prático-social dotado de liberdade e teleologia, [...] e a condição de trabalhador assalariado [...]". De tal modo, esse profissional é então constantemente desafiado a romper as amarras que o impedem de agir de maneira ética e competente frente às condições impostas para a reprodução social. No mesmo sentido, Nogueira e Tumelero (2015, p. 206) discorrem que:

> [...] a ação profissional dificilmente ultrapassa os objetivos institucionais, não ocorrendo a incorporação da intencionalidade profissional na ação cotidiana, e essa submissão do fazer aos desígnios institucionais tende a obscurecer as possibilidades de se definirem objetivos e estratégias de ação que incidam sobre as reais necessidades dos usuários.

Tal afirmativa põe em debate a direção política do trabalho do assistente social, uma vez que se encontra subsumido a condições de trabalho limitantes, enfrentando desafios diários para a construção e consolidação de um perfil profissional

compromissado com a função de agente público e alinhado a práticas democráticas na busca pela afirmação de direitos.

Igualmente, Trindade (2001, p. 1) situa que o assistente social em sua atuação "produz efeitos ideológicos que reforçam ou não a aceitação das condições de compra e venda da força de trabalho e atende às necessidades de normatização e controle dos comportamentos sociais". Sendo assim, a discussão aqui enunciada tem como fundamento a atuação limitada do assistente social, ao reconhecer que uma vez inserido na divisão social e técnica do trabalho, vivenciando a precarização do processo de trabalho, ele tem sua atuação restrita às demandas imediatas, "[...] que lhe permitem responder às necessidades prático-materiais do cotidiano, limitadas ao nível empírico" (GUERRA, 2009, p. 199). No trabalho assalariado em serviços isso significa responder de maneira irrefletida às requisições que são apresentadas, descontextualizando os determinantes sociais, econômicos e políticos.

De acordo com Antunes (2018), compreende-se que a nova onda de precarização do trabalho apresenta, no mínimo, duas novidades: a universalização da precarização, a qual atinge inclusive os trabalhadores mais qualificados, o que antes era circunscrito à mão de obra pouco ou nada qualificada; e a sua mundialização, atingindo trabalhadores dos países centrais e dos países periféricos.

O contexto de precarização dos processos de trabalho incide diretamente no trabalho desempenhado também pelos assistentes sociais, expresso em diversas formas de flexibilização, dentre as quais foram apresentadas neste artigo aos menos quatro delas: de vínculo, funcional, da jornada de trabalho e de remuneração.

A flexibilização de vínculo ocorre quando empregadores utilizam instrumentos que superexploram ou transferem para o trabalhador os encargos sociais, em decorrência da relação de compra e venda da força de trabalho. Isso significa o emprego de recursos que reduzem ou retiram direitos trabalhistas, como: a contratação temporária, por serviço ou por projeto, remunerando os trabalhadores por meio de recibos de pagamento de autônomo (RPA) durante o desenvolvimento do trabalho; a pejotização, onde o profissional é obrigado a abrir uma empresa – que pode ser uma microempresa, uma cooperativa, etc. –, significando uma relação entre empresas e não mais entre empregador e trabalhador. Sendo assim, a flexibilização de vínculo, de acordo com Antunes (2018, p. 119), tem sido "[...] importante instrumento utilizado pelas empresas para burlar a legislação social do trabalho".

Já a flexibilização funcional acontece quando o profissional é impelido a desenvolver atividades fora da função para a qual foi contratado, bem como a realizar tarefas que se encontram desconexas com sua área de formação, que no caso do assistente social, fogem das atribuições e competências determinadas na Lei n.º 8.662/1993, referente à regulamentação da profissão. Esse tipo de requisição cobra do assistente social uma atuação polivalente e multifuncional, gerando, consequentemente, uma desprofissionalização do Serviço Social, que perde sua identidade junto à instituição e ao público-alvo de seus serviços. Para Antunes (2018, p. 176), "modalidades atípicas de trabalho", travestida de "[...] 'empreendedorismo', 'cooperativismo', 'trabalho voluntário' etc., se configuram gradualmente como formas de ocultamento do trabalho assalariado", o que permite aumentar ainda mais a flexibilização funcional.

A flexibilização da jornada de trabalho se dá a partir da exploração da mão de obra com uma carga horária não contratada e não remunerada. Dal Rosso (2008, p. 109) salienta que existe uma relação entre a extensão da jornada e a intensificação do trabalho: "quando os trabalhadores são conduzidos a trabalhar por mais tempo, acumulam-se tarefas sobre os seus ombros, exigindo mais esforço".

Dessa forma, confere-se nessa flexibilização específica a sua ampliação com o uso das tecnologias de informação e comunicação, que permitem o acionamento do trabalhador a qualquer hora, lugar ou dia, culpabilizando-o pelo não atendimento, por exemplo, em seu horário ou dia de descanso. Nesse sentido, acirra-se a disputa entre os trabalhadores, entre aqueles que realmente "vestem a camisa" e aqueles taxados de não dispostos a colaborar com o empregador. Esse impulso dado ao processo de trabalho na era digital é denominado por Antunes (2018, p. 30) como "escravidão digital".

Por último, tem-se a flexibilidade de remuneração. Nesta modalidade os empregadores utilizam diferentes estratégias para reduzir os custos com a mão de obra contratada, transferindo-os para os trabalhadores, que passam a empregar parte de seus salários para a execução das atividades laborais, a exemplo do uso particular do telefone, do computador, da energia elétrica, da internet, do carro, do combustível etc. Com isso, de acordo com Martins *et al* (1999, p. 55), ocorre um "grave achatamento da remuneração".

Além disso, faz-se importante mencionar que, no caso do Serviço Social, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) aponta para mais de 190 mil profissionais com registro ativo nos conselhos, o que representa vasta oferta de mão de obra a ser explorada e com baixa remuneração.

2.1 O Trabalho do Assistente Social no SUAS

Historicamente é reconhecido que a existência de políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, específico do modo capitalista de produzir e reproduzir-se, na medida em que se tem um reconhecimento público da questão social, impulsionada pelo papel político e até revolucionário da classe trabalhadora (BEHRING, 2011). Desta forma, as políticas sociais consistem em estratégias governamentais e normalmente se exibem em forma de relações jurídicas e políticas, sendo uma maneira de expressar as relações sociais, cujas raízes se localizam no mundo da produção (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), com ênfase na ação governamental.

A Política de Assistência Social, enquanto política pública de Proteção Social que compõe o tripé da Seguridade Social, constitui-se como um dos âmbitos privilegiados de atuação profissional. Ela tem como objetivo o enfrentamento às sequelas da questão social na atualidade e, sendo compreendida como uma política de proteção social não contributiva no Brasil, ela é um grande campo de atuação profissional dos assistentes sociais. Desse modo, como apontado por Silveira (2009), a Política de Assistência Social precisa de profissionais críticos para a análise das particularidades da questão social.

A referida política tem como base legal a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), o Censo SUAS e outras regulações recentes, com destaque para a NOB/RH (2006), que se refere à gestão do trabalho, definindo diretrizes e parâmetros gerais para o trabalho profissional na assistência social e reconhecendo a especificidade desse campo de atuação. Dados do Censo SUAS (2018) mostram que os assistentes sociais constituem a maioria dos trabalhadores da assistência social, embora não sejam os únicos profissionais responsáveis em operacionalizar essa política.

Importante destacar que atualmente se vivencia o desmantelamento dos Sistemas de Proteção Social e o desmonte das políticas públicas, com ênfase na proposta de emenda à Constituição (PEC) 241, que congelou o investimento da Seguridade Social pelos próximos 20 anos, estimando-se uma perda de 54 bilhões de recursos (IPEA, 2016), que repercute diretamente na Política de Assistência Social, tanto na Gestão do Trabalho quanto na Gestão de Benefícios.

Somado a essa realidade, com base nos dados do Censo IBGE (2010), o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) divulgou o mapa dos domicílios pobres, identificando uma quantidade significativa de municípios do Estado do Paraná com mais de 40% dos seus domicílios em situação de pobreza, o que deflagra desafios para o trabalho dos assistentes sociais. Entre os desafios, os quais também se constituem em alternativas diante de tal realidade, pode-se citar: a fragilidade no domínio de conhecimento e metodologias específicas de coleta e tratamento de dados, gerenciamento e análise de informações; a escassez de trabalhadores qualificados especificamente para essas tarefas; a necessidade de capacitações das formações já fortemente presentes na gestão da assistência social para uso congruente dos diversos sistemas, dados, estudos que se produzem nos Governos Federal e Estadual; as práticas de vigilância que ainda não estão disseminadas, entre outras (PARANÁ, 2017).

Diante da situação de pobreza no Paraná e da necessidade de intervenção das Políticas Públicas, mais especificamente da Política de Assistência, é preciso entender como esta política está organizada no Estado.

> [...] o pauperismo é identificado nas diversas frações da classe trabalhadora. Cabe aqui indicar que a condição social das famílias que acessam os serviços executados na PNAS expressa seu pertencimento à classe trabalhadora, especialmente, a fração que está fora do mercado do trabalho, ou realiza trabalhos precários, sem vínculos empregatícios, tampouco proteção trabalhista, cuja remuneração não possibilita arcar com os custos da sua própria sobrevivência nem de sua família. (CAMPOS; SGORLON; TORRES, 2020, p. 140).

Dessa forma, a Política de Assistência Social no Estado do Paraná é executada pela Secretaria da Justiça, Família e Trabalho, a qual dividiu o estado em 22 Regionais, cada uma com um Escritório Regional (composto por chefia e equipe técnica – assistente social e psicólogo), compreendido como unidade descentralizada, a fim de realizar assessoria e acompanhamento dos municípios.

Diante dessa realidade, o Serviço Social, enquanto profissão de natureza interventiva, é chamado a atuar e dar respostas efetivas diante do aumento das demandas para a Política de Assistência Social e do agravamento da desigualdade social, impactando diretamente as condições de vida dos sujeitos.

Dados do Censo SUAS (2018) apontam, em relação ao CRAS, por exemplo, que o Brasil possui 6062 coordenadores que exercem a função de coordenador, enquanto o Paraná possui 243. Esses dados apontam ainda que, no país, 1294 profissionais acumulam

a função de coordenação e técnico do CRAS, sendo 220 no Paraná. Para além das funções desenvolvidas no CRAS, o referido Censo apresenta 698 profissionais no Brasil que acumulam as funções de coordenador do CRAS com outra atribuição na Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo 69 no Estado do Paraná.

Esse quadro se agrava no Paraná, pois, segundo dados do Censo Suas (2018), a maioria dos municípios que a compõem não possui a equipe mínima referenciada pela NOB-SUAS. Somando a isto, tais equipes de trabalho são compostas por profissionais terceirizados e/ou temporários.

4. Considerações finais

A atividade, ou seja, o trabalho profissional do assistente social, por se desenvolver com e entre políticas públicas e sociais, depende substancialmente do dinheiro, em especial de recursos para programas, ações e projetos, por meio de repasses dos níveis federal, estadual e municipal. Esses recursos se colocam como fundamentais para a estruturação de programas e para a realização de atendimentos, pois sem eles o trabalho profissional fica comprometido.

O assistente social trabalha no seu cotidiano interventivo com uma população que possui dificuldades diárias, péssimas condições de moradia, falta de acesso à alimentação mínima e de qualidade, à saúde e à educação. Assim, assegurar direitos nessas condições objetivas de trabalho se constitui num desafio para o profissional. Também a população usuária, com as inúmeras e multiformes dificuldades, coloca para o profissional que a perspectiva de assegurar direitos é um desafio enorme. Tal desafio se articula com a sobrecarga de trabalho, haja vista que o Brasil é um país com expressivas desigualdades sociais.

O enorme volume de trabalho e a necessidade de aporte quantitativo para o atendimento das demandas, conforme apontado acima, demonstram a insuficiência numérica de profissionais para esse atendimento complexo quantitativa e qualitativamente, o que sobrecarrega aqueles que estão em efetivo exercício da profissão, inseridos nas políticas públicas e sociais.

Se a precarização do trabalho atinge a classe trabalhadora de forma mais geral, a realidade dos contratos junto à Política de Assistência Social se coloca como dificultadora, tanto do exercício profissional dentro de uma direção social hegemônica quanto da possibilidade de se construir processos em que essa política seja desenvolvida

como proteção social efetivamente, sem o assalto dos ditames assistencialistas e patrimonialistas que ainda se fazem presentes na sociedade atualmente.

As formas de precarização funcional, de vínculo, da jornada de trabalho e de remuneração podem incidir tanto de forma singular quanto articulada, a depender do espaço de inserção profissional, das características que têm e de suas condições políticas, administrativas e financeiras. Elas impactam e também dificultam/precarizam os possíveis vínculos que o profissional venha a estabelecer com a população usuária.

Colocando-se como exemplar, a Política de Assistência Social brasileira, que apresenta alta capilaridade nacional e como campo privilegiado de inserção profissional, conforme já aqui apontado, vem se constituindo em um espaço em que as condições de trabalho estão sendo colocadas de forma aviltante, apresentando singular ou articuladamente as formas de precarizações funcional, de vínculo, de jornada de trabalho e de remuneração.

Há uma série de razões, tanto históricas quanto da concepção da política pelos governantes, para que esse quadro se delineie. Dessas razões, é importante destacar a PEC 55 de 2016, a PEC do Teto dos Gastos Públicos, que, dentre outras ações, propõe o congelamento por 20 anos dos gastos públicos junto às políticas de Assistência Social, Saúde e Educação. Com a vigência desta PEC, a assistência social estatal sofre um processo gradativo de enfraquecimento, de esmaecimento e de debilidade, que, em contrapartida, poderá fortalecer iniciativas particulares de diversas ordens que contrariam o caráter constitucional de política pública e de cidadania a ela posta em 1998, reatualizando relações de poder clientelistas que as normativas da política buscaram suplantar.

Dessa forma, o controle de gastos com políticas sociais e a possibilidade de que os contratos de trabalho sejam realizados de forma diversa daquela regulada por e pelos concursos públicos, ou fora da proteção prevista na CLT, atingem a classe trabalhadora de forma geral e os assistentes sociais inseridos nestas políticas de forma específica, assim como a execução dos serviços a ela dirigidos por essas políticas sociais.

Os exemplos recorridos junto à política de assistência social identificam que as políticas sociais e econômicas recentes são executadas nos diferentes governos, reiterando que o contexto sócio-histórico estabelece e delimita condições particulares para as profissões, de modo geral, e para o Serviço Social, por ser uma profissão que atua nas e com as políticas públicas e sociais, de modo específico.

Há, da parte do capital, sua necessidade sistêmica de prescindir da força de trabalho, do trabalho vivo da classe trabalhadora, utilizando, neste expediente, conforme Antunes (2018) estratégias para "depauperizar, dilapidar, eliminá-lo completa e cabalmente", conforme, de forma sucinta, apresentamos, enfeixados no exercício profissional. Em contrapartida, para essa categoria, de forma específica, e para a classe trabalhadora, de forma geral, é sua organização que possibilitará o enfrentamento substantivo a tal realidade que, a exemplo do campo da assistência social, se mostra atualmente complexo, tenso e adoecedor.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

CAMPOS, S.P.G; SGORLON, C.T.S; TORRES, M.M. O trabalho da(o) assistente social na política de assistência social em tempos de pandemia. In: PONTES, R. N; CRAVEIRO, A.V.; AMARO, S. (Org.). **Serviço social e pandemia Covid-19**: realidade, desafios e práxis. Porto Alegre: Nova Práxis Editorial, 2020.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho**! A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESTADO DO PARANÁ. Secretaria da família e do desenvolvimento social. Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). **Plano Decenal de Assistência Social do Estado do Paraná – 2016-2025**. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/divulgacao/PlanoDecenal2017.pdf.>. Acesso em: 08 out. 2021.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 91, 2007.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 13. ed. São Paulo: Cortez; Lima: CELATS, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. O serviço social na cena contemporânea. In: CFESS; ABEPSS (org.). **Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, Lilia Christina de Oliveira *et al*. Globalização e o neoliberalismo: o rebatimento nas questões sociais. Perspectivas jurídicas e educacionais. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 8, n. 2, p. 41-70, 1999.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; TUMELERO, Silvana Marta. A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 34, p. 205-228, 2015.

SILVA, Jacqueline Lima da; TRINDADE, Rosa Lúcia Prédes. Autonomia profissional e trabalho assalariado. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 12, n. 1, p. 174-185, jan./abr. 2020.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prédes. Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas sociais e projetos profissionais. **Revista Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 2, jul./dez. 2001. Disponível em: http://cressrn.org.br/files/arquivos/65N06Bp3L00eI373q8j6.pdf. Acesso em: 9 dez. 2019.

CONTRARREFORMAS, QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL

Júlia Aparecida Costa Martins[1]
Rosa Maria Castilhos Fernandes[2]

1. Introdução

Este trabalho é parte da revisão teórica e reflexões de uma trajetória investigativa cuja base busca compreender as contrarreformas das políticas sociais em curso do Estado brasileiro, em especial as engendradas entre 2016 e 2021, que vêm acirrando as formas de manifestação da questão social. Considera-se que a agenda de expropriação de direitos no Brasil se dá a partir do *impeachment* da presidente Dilma Roussef (2011 - 2016), sendo para muitos especialistas um Golpe de Estado, visto que não houve caracterização de crime de responsabilidade em seu governo. Seu sucessor, o vice-presidente Michel Temer, assume o cargo mais alto do Executivo ainda em 2016 e inicia as medidas de corte de gastos imprimindo uma política de austeridade fiscal e desmontando um conjunto de direitos dos trabalhadores.

Dentre as principais medidas que dão seguimento à agenda neoliberal no Brasil destacam-se: a Emenda Constitucional (EC) nº 95, conhecida como Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que institui o Novo Regime Fiscal; a Reforma Trabalhista, de 2017; a Reforma Previdenciária, de 2019; e a Reforma Administrativa, de 2020, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Essas "reformas" trouxeram consigo a promessa de melhorar o Brasil para a retomada do crescimento brasileiro, de acordo com os ditames neoliberais.

No entanto, o que se observa são situações que explicitam o agravamento das expressões da questão social. A EC nº 95 estagnou o repasse de verba a áreas relevantes para o desenvolvimento do Brasil, como Saúde e Educação, por exemplo; pouco tempo depois, em 2020, há a pandemia de Covid-19, e os recursos bloqueados fazem falta à população. O discurso era de que as taxas de desemprego despencariam com as medidas da Reforma Trabalhista, quando na verdade os brasileiros vivenciam um dos índices mais

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Assistente Social do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: juliamartinsf@hotmail.com.

[2] Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da UFRGS. E-mail: rmariacf@uol.com.br.

altos de desemprego de todos os tempos, beirando os 14% dos cidadãos (NITAHARA, 2021). O Brasil volta ao Mapa da Fome com 19 milhões de pessoas famintas e com 117 milhões que se encontram em algum nível de insegurança alimentar (GUIMARÃES,2021). A Reforma Previdenciária, por sua vez, retira benefícios importantes dos contribuintes. E a Reforma Administrativa, se aprovada, consagra-se como a cereja do bolo, enxugando gastos públicos com os "privilegiados" servidores públicos, precarizando ainda mais esses serviços no País. Portanto, o termo mais adequado para se referir a essas medidas é contrarreformas, e não reformas.

Em meio a esse agravamento do objeto de trabalho do assistente social, potencializado pelas contrarreformas mencionadas, o assistente social se encontra para realizar a leitura das céleres transformações da sociedade e intervir, em um cenário cada vez mais precarizado para a classe trabalhadora em geral. Apesar de o trabalho ser uma categoria consolidada para o Serviço Social, suas constantes transformações e sua centralidade para o exercício profissional fazem com que se tenha a necessidade de permanente estudo. Trata-se de uma categoria que necessita de problematizações para que se possa compreendê-la nas suas contradições, de uma sociedade que produz e reproduz o capital, que tanto incide nas condições de vida da classe trabalhadora. Além disso, são contextos que exigem a sua apreensão histórica nos espaços sócio-ocupacionais, suas particularidades e as possíveis mediações a serem realizadas. Assim, o texto em questão busca discorrer sobre os subsídios teóricos que fundamentam o debate sobre as contrarreformas e sua incidência no trabalho profissional dos assistentes sociais.

2. Apontamentos para a compreensão das contrarreformas e a incidência no trabalho dos assistentes sociais

A discussão sobre as contrarreformas do Estado brasileiro exige que antes seja realizada uma análise do surgimento dos Estados Modernos. Destarte, pode-se compreender melhor a dinâmica do Estado, enquanto produto das relações sociais, para que então sejam conhecidas as contradições que permeiam o estabelecimento de políticas sociais, de reformas e de contrarreformas. Assim, relevante destacar as reconfigurações dos papeis do Estado conforme as fases do desenvolvimento capitalista, perpassando as estratégias de manutenção do capitalismo pelo Estado. No âmbito brasileiro, as respostas do Estado também são importantes para se apreender as particularidades nacionais, percorrendo as primeiras manifestações de proteção social até a consolidação de uma

Seguridade Social através da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Ademais, imprescindível desenvolver o conceito de contrarreforma, apreendido a partir de medidas após a CRFB/88 que expropriaram políticas e direitos sociais, dando ênfase às ocorridas entre 2016 e 2021.

Para tanto, Mascaro (2013) auxilia na compreensão do Estado Moderno capitalista atual a partir do desenvolvimento da forma política ao longo do tempo. Segundo o autor, antes da Idade Moderna, o poder econômico e o poder político eram praticamente indistintos, as instituições políticas eram inespecíficas e não existia forma política estatal. Na Idade Média (476 d.C. – 1453), o modo de produção predominante foi o feudalismo. Nesse período, os poderes econômicos e políticos ainda eram mesclados, e concentrados pelos senhores feudais; o poder clerical era forte, mas a Igreja não chegava a ameaçar os senhores feudais, pelo contrário, funcionava como aparato ideológico a favor das relações feudais (MASCARO, 2013).

É na transição da Idade Média para a Idade Moderna (1453 – 1789), por sua vez, que surgem os Estados, de modo a começar a diferenciação entre o poder político do econômico. A Idade Moderna possibilita, então, o surgimento do modo de produção capitalista. Mascaro resume a passagem das Idades como o momento decisivo para a efetivação do poder político estatal capitalista, configurando-se a Idade Média como transição da indefinida forma política, da Idade Média, para a forma assentada no Estado, na Idade Contemporânea (MASCARO, 2013).

No entanto, é na transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea (1789 – até os dias atuais), que os Estados se consolidam como forma política, definindo o poder político e o poder econômico de forma distinta. O Estado é, então, um terceiro "neutro", público, na relação entre os personagens do âmbito privado, cuja burguesia, que antes detinha o poder econômico e político passa a representar apenas o poder econômico. Auxilia na reprodução da dinâmica da forma mercantil e das relações de produção capitalistas. Assim, o Estado possibilita uma igualdade jurídica e uma liberdade contratual entre exploradores e explorados, exercendo papel decisivo no capitalismo (MASCARO, 2013).

No capitalismo, o trabalho também passa a ser uma mercadoria e sua forma-valor é essencial para que se estabeleçam as possibilidades de produção e reprodução do capital. A sociedade, então dividida entre os burgueses, que detêm os meios de produção, e os proletariados, que possuem nada além de sua força de trabalho para sobreviver, é repleta de conflitos e contradições "mediadas" pelo Estado, que não age imediatamente em favor

de uma classe ou outra, mas que se apresenta alheio aos anseios e demandas dos grupos, possibilitando o desenvolvimento do capitalismo (MASCARO, 2013). Se antes os escravos sabiam que trabalhavam em troca de condições de subsistência, no capitalismo, cria-se uma falsa sensação de liberdade e igualdade entre as relações de burgueses e proletariados. De maneira mais complexa e sofisticada, os burgueses passam a comprar a mercadoria mais valiosa, a força de trabalho dos trabalhadores, de forma parcelada, e não mais em uma única parcela (como ocorria no escravismo). Assim, para prover condições de sobrevivência, o trabalhador vende sua força de trabalho diariamente.

O Estado age, então, na manutenção das contradições da luta de classes. Assim, a luta de classes é conformada pelo Estado, ao mesmo tempo em que o ele está enraizado nas contradições e disputas múltiplas das sociedades capitalistas, contribuindo para a manutenção dinâmica e constante da contradição entre classes. No entanto, Mascaro alerta que "o Estado não é a forma de extinção das lutas em favor de uma classe, mas sim de manutenção dinâmica e constante da contradição entre classes" (MASCARO, 2013, p. 60).

Portanto, uma sociabilidade diferente da capitalista não pode se desenvolver por meio de reformas dentro da própria lógica do capital. Por mais que, no caso brasileiro, por exemplo, haja alternância entre governos identificados como de esquerda e de direita, adotando mais ou menos medidas de proteção social, o Estado permanecerá atuando em prol da reprodução das relações sociais capitalistas.

De acordo com Marco Cepik (2016), em conformidade com a Convenção de Montevidéu sobre os Direitos e Obrigações dos Estados (1993), há três requisitos objetivos e um critério subjetivo que definem a concepção de Estado. Os objetivos dizem respeito ao território, à população e ao sistema de governo que exerce a soberania sobre o território e conduz relações internacionais com outros estados. Quanto ao critério subjetivo, afirma-se que esse Estado deve ser reconhecido e aceito pelos demais estados. Baseando-se em Adam Przeworski (1995), Cepik (2016) apresenta três "funções" distintas do Estado. A primeira, pluralista, se refere às respostas aos cidadãos que o Estado deve dar, cujos diferentes grupos "barganham" em prol de seus interesses. A segunda, weberiana, diz respeito aos próprios objetivos do Estado, que define os meios e os fins para suas ações. E a terceira, marxista, fala sobre a ação do Estado em relação aos que possuem a riqueza, determinada pelos interesses do capital (CEPIK, 2016).

Assim, evidencia-se que o Estado encontra-se em permanente contradição, pois, ao mesmo tempo em que age em prol da produção e da reprodução do capital, necessita

atender em parte os anseios da classe trabalhadora, de modo a apaziguar as desigualdades geradas pelo capitalismo, mas nunca excluí-las. Em modelos de Estado Democrático de Direitos há uma tendência ao investimento em políticas públicas e em processos democráticos e participativos. Após a gestão dos governos Lula (2003 – 2010) e Dilma (2011 - 2016), que, apesar de continuar possibilitando condições para o desenvolvimento do capital, foi marcada pela expansão das políticas sociais, observa-se, atualmente, uma administração baseada no Estado mínimo, em preceitos ultraliberais, no pensamento conservador, no negacionismo, em ataques aos direitos humanos de toda ordem, que vem se estruturando desde o Governo Temer (2016 -2018) e agora no governo Bolsonaro (2019 - atual), colocando em curso um conjunto de contrarreformas que acirram toda esta estrutura e condições de vida da classe trabalhadora.

Porém, a questão social não é composta apenas pela exploração do capital, mas também pela resistência da classe trabalhadora cujas reflexões vão sendo trazidas nesta sistematização. Dessa forma, as lutas e conquistas dos trabalhadores não podem ser interpretadas como inúteis, pelo contrário: para Marx, representam um processo no caminho de uma nova forma de produção social, pois a revolução não é abrupta (MARX, 2013). Dessa forma, compreende-se a política social como uma das manifestações de êxito das lutas dos trabalhadores, permeada de conflitos e contradições. Ao mesmo tempo em que significa avanço para melhoria das condições de vida dos trabalhadores, é mecanismo de reprodução do capital (RAICHELIS, 2018).

Entretanto, as conquistas da classe trabalhadora não são "cumulativas", ou, ainda, garantidas por algumas delas estarem positivadas. Justamente por ser contraditória, está sempre em movimento, tanto a favor quanto contrária aos interesses dos trabalhadores. Assim, direitos conquistados podem se exaurir, a depender da conveniência de determinado governo e do parlamento que representam a sociedade momentaneamente. Ao mesmo tempo, os direitos já positivados não são garantia de que sejam efetivados automaticamente, apenas por meio de reivindicações e mobilizações que se concretizam.

Assim, o sistema de proteção social é um exemplo da contradição inerente às conquistas no âmbito social. Para Mendes, Wünsch e Couto (2006), pode-se dizer que a proteção social é resultado de um sistema mediado historicamente por um conjunto de relações entre o Estado e a sociedade e que se consolida por um arcabouço legal que estrutura um conjunto de políticas sociais públicas, programas, projetos, políticas e benefícios que se constituem nos direitos sociais da população, ou seja, "afirmam-se

como mediações que visam concretizar direitos sociais e condições de vida digna para a classe trabalhadora" (MENDES; WÜNSCH; COUTO, 2006, p. 277).

No Brasil, a maior expressão do sistema de proteção social se dá, principalmente, por meio da Seguridade Social, composta pelo tripé das políticas de Saúde, de caráter universal, de Assistência Social, para quem dela necessitar, e de Previdência Social, contributiva. A Seguridade Social foi consolidada, então, somente no período de redemocratização do País, na CRFB/88, diferentemente de outros países europeus que adotaram o *WelfareState*, por exemplo, sob uma perspectiva de universalidade, a partir do pleno emprego e de serviços sociais universais como estratégia de desenvolvimento do capitalismo no período pós Segunda Guerra. Antes da Carta Magna, não havia a compreensão de direitos sociais, as práticas se limitavam à benemerência, ao voluntariado, e à caridade e a cobertura da seguridade era exclusiva aos trabalhadores, que não viram a proteção social acompanhar, concomitantemente, as precarizações do trabalho que se intensificavam (MENDES; WÜNSCH; COUTO, 2006).

A primazia do Estado que é posta na CRFB/88, então, vai ao encontro de uma função essencial na sociedade, indicando a provisão do atendimento dos direitos sociais da população em forma de políticas, programas, projetos e benefícios sociais, operacionalizados por diferentes serviços e instituições públicas (BRASIL, 1988). As demandas que chegam às instituições são necessidade sociais materializadas e são, ainda, expressões da questão social, objeto de análise e intervenção do assistente social.

A CRFB/88, portanto, prevê uma proteção social cujo preceito se baseia em cidadãos que são, além de sujeitos de deveres, sujeitos de direitos. É considerada, então, garantista, pelo rol de direitos previstos (BRASIL, 1988). Porém, logo depois de sua promulgação, os governos neoliberais que a sucederam, começaram uma agenda de reformas no intuito de "enxugar" a Constituição, oferecendo um Estado menor e mais eficiente para o capital. Na verdade, as reformas ocorridas após a CRFB/88 podem ser consideradas contrarreformas, visto que não ampliaram a proteção social, pelo contrário, serviram para possibilitar o desmonte e a expropriação de direitos.

As contrarreformas não são recentes no Brasil, mas assumem novas feições em um governo cujo projeto de sociedade é acabar com o sistema de proteção social brasileiro, constituído a partir do processo de redemocratização no Brasil, culminando na CRFB/88. Para Behring, a expressão contrarreforma é mais adequada para se referir às "reformas", que violam os direitos humanos e, portanto, sociais, sugeridas e aprovadas no Brasil, em especial pelos governos que desmontam o Estado Democrático de Direito,

pois são medidas que vão de encontro à proteção social. No entanto, o termo reforma apresenta forte caráter ideológico, sugerindo algo mais aceitável socialmente; no senso comum, pode sugerir mudanças e melhorias para a sociedade, mas na realidade constituem um conjunto de medidas que impactarão negativamente na vida dos trabalhadores. (BEHRING, 2008).

Assim, desde o Golpe da presidente Dilma, em 2016, pode-se observar no Brasil uma série de medidas sistemáticas cujo objetivo é dar condições para o desenvolvimento das produções e reproduções do capital, sob a perspectiva neoliberal, e de consolidação de um tipo específico de Estado, cujas contrarreformas auxiliam nesse objetivo. Analisando o movimento das contrarreformas, pode-se apreender que elas têm ligação entre si, e que uma, de certa forma, justifica a outra. Portanto, o chamado "Golpe" foi orquestrado de modo que essas medidas pudessem ser aprovadas sem maiores dificuldades, construindo um projeto bem definido para o Brasil, pautado em um Estado cada vez menor.

Um dos primeiros e mais impactantes atos do Presidente Temer, tem-se a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que institui o Novo Regime Fiscal e estabelece o teto de gastos públicos, comprometendo a qualidade dos serviços públicos (BRASIL, 2016). Como consequência, políticas como Educação e Saúde, por exemplo, têm seus recursos estagnados por vinte anos a contar de 2016, o que vem dificultando e, inviabilizando a exequibilidade de uma série de serviços públicos.

Ainda no governo Temer, ocorrem mudanças significativas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por meio da Lei nº 13.467, conhecida como Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017), flexibilizando uma série de direitos e possibilitando a terceirização total, contrariando, em muitos momentos, a própria CRFB/88. Pereira (2017) resume, dentre outros retrocessos, o atentado que representou a Reforma Trabalhista: "demissão acordada; flexibilização da jornada e redução de intervalos para alimentação; terceirização em atividades meio e fim; trabalho intermitente; aptidão de gestantes e lactantes para o desempenho de atividades de grau mínimo ou médio de insalubridade" (PEREIRA, 2017, p. 27).

Em 2019, com a Emenda Constitucional nº 103, conhecida como Reforma da Previdência, os trabalhadores visualizaram o retrocesso de diversos direitos, cercado por muitas injustiças (BRASIL, 2019). O horizonte da Seguridade Social mostra, assim, indesejáveis alterações, "transferindo" muitos beneficiários da Política de Previdência para a Política de Assistência Social, a responsabilização da questão social e da pobreza

é destinada aos próprios pobres. (YAZBEK, 2018). A ética do trabalho, então, ganha força, reforçando discursos meritocráticos e o darwinismo social (BEHRING, 2009).

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32, conhecida como Reforma Administrativa, aprovada na Comissão Especial no dia 23 de setembro de 2021 e que agora será votada na Câmara dos Deputados, promete encerrar os "privilégios" do servidor. Parte da população, que sofre com a intensificação da precarização do trabalho, confere apoio à medida. Em vez de os cidadãos se unirem contra o desmonte dos serviços públicos, muitos, que estão desempregados ou em condições precárias, acreditam que a integralidade dos servidores possui muitos benefícios, quando na verdade uma parcela ínfima, composta principalmente pelo magistrado, pelos parlamentares e militares que gozam dos privilégios difundidos na mídia. No entanto, esse seleto grupo, pelas propostas até aqui apresentadas, não será afetado, mas sim os servidores que ainda podem contar com um salário digno. Não há unidade entre a classe trabalhadora, a ordem, então, é o nivelamento e precarização por baixo, e os trabalhadores informais ou da iniciativa privada entendem que todos devem dar sua parcela de esforço, assim como eles já o fazem.

Portanto, as reformas, que visivelmente surgem a favor dos interesses do capital, trazem reflexos diretos no desempenho das atividades profissionais, visto que o assistente social trabalha na perspectiva da garantia de direitos dos sujeitos, elaborando e operacionalizando políticas sociais, tendo como seu maior empregador o próprio Estado (IAMAMOTO, 2014). Para a autora, "a atuação dos assistentes sociais dá-se *no âmbito das relações entre as classes e destas com o Estado* no enfrentamento das múltiplas expressões da 'questão social', sendo a *política social* uma mediação fundamental do exercício profissional [...]" (IAMAMOTO, 2014, p. 618). Ademais, o profissional de Serviço Social observa e vivencia a larga expropriação de direitos e de políticas, das quais também é usuário enquanto trabalhador.

É nessa arena de conflitos que surge a necessidade de uma profissão que realize a mediação entre os diferentes interesses da sociedade capitalista. Apesar de atualmente ter um direcionamento político a favor da classe trabalhadora, os assistentes sociais atuam nas diferentes políticas sociais, que, como já visto, são essencialmente contraditórias. Os assistentes sociais, assim, possuem como objeto profissional as diferentes expressões da questão social. Expressões essas que se alteram ao longo do tempo, conforme as formas de produção e as relações sociais.

A questão social pode ser compreendida a partir da luta entre classes – burguesia e proletariado. A partir dos conflitos entre as classes, que são permeados, também, por muitos movimentos de resistência dos trabalhadores, pode-se apreender que o modo de produção capitalista naturalmente gera desigualdades, pois o objetivo da burguesia é diminuir o valor da força de trabalho do trabalhador enquanto o trabalhador quer aumentá-la. Portanto, o conflito inerente do capitalismo, ilustrado pela relação entre capital e trabalho, auxilia a compreender, em parte, por que o Brasil, assim como os demais países, não diminui suas desigualdades.

As (contra) reformas de Estado, por exemplo, perpetuam e acirram um cenário de desigualdades das expressões da questão social, que perpassa e tem desdobramentos de gênero, classe social e etnia. Para Iamamoto,

> A "questão social" condensa múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural – enraizada na produção social contraposta à apropriação privada dos frutos do trabalho, a "questão social" atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania (IANNI, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, políticos e sociais e aos direitos humanos (IAMAMOTO, 2018, p. 2010).

Portanto, o Serviço Social no Brasil encontra-se desafiado a apreender a questão social, oriunda e indissociável do modo de produção capitalista. Essa compreensão é extremamente necessária diante de um cenário com tantas contrarreformas que acirram o quadro da desigualdade social e as condições de vida da população, que está sendo levada para "um beco sem saída" por um infeliz projeto de governo.

3. Considerações finais

Estabelecer a discussão sobre as contrarreformas é fundamental para não somente apreender as múltiplas expressões da questão social, mas para pensar em estratégias do trabalho profissional diante de um cenário de tantas adversidades vividas pelos trabalhadores. O acirramento das formas de manifestação da questão social, em decorrências das contrarreformas do Estado brasileiro, afeta diretamente as condições de vida dos sujeitos de direito, visto que muitos são usuários de um conjunto de políticas públicas e sociais de diferentes instituições, que se configuram como espaço sócio-ocupacional de inserção profissional dos assistentes sociais.

As contrarreformas não são recentes no Brasil. Compreendem uma série de medidas desde o momento posterior à CRFB/88, com vistas a possibilitar condições do desenvolvimento de uma agenda neoliberal, na qual o Estado tem papel cada vez menor enquanto responsável por oferecer respostas às demandas da população. Assim, a compreensão do Estado Moderno capitalista auxilia na apreensão dessas contrarreformas. Por mais que haja alternância entre governos que possibilitem mais ou menos políticas públicas, as contrarreformas acabam retornando à agenda nacional a fim de promover condições de produção e reprodução do capital e desresponsabilizando o Estado da primazia da proteção aos direitos dos trabalhadores.

Contudo, é inevitável que haja incidência das contrarreformas no trabalho profissional dos assistentes sociais, cada vez mais precarizado e determinado pela ausência de recursos que financiem adequadamente as políticas, programas, projetos, serviços e benefícios para o enfrentamento das desigualdades sociais. Logo, as contrarreformas atingem diretamente o exercício profissional dos assistentes sociais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, bem como afetam as condições de vida da classe trabalhadora.

Como estratégia de resistência, faz-se necessário, então, a permanente reflexão crítica acerca desses processos sócio-históricos e, neste caso, em relação às contrarreformas, desde a formação acadêmica até a educação permanente vivenciada pelos trabalhadores nas situações de trabalho. Por fim, mais do que nunca, os assistentes sociais devem estar atentos ao projeto societário da categoria e aos preceitos do Código de Ética profissional.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrareforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política Social no Contexto da Crise Capitalista. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 15 out 2021.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 14 out 2021.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm> Acesso em: 15 out 2021.

BRASIL, Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm> Acesso em: 15 out 2021.

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição nº 32 de 2020. **Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147>. Acesso em: 15 out 2021.

CEPIK, Marco. Estado. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELLMANN, Aline. **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: UFRGS Editora/CEGOV, 2016. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_70.pdf>. Acesso em: 19 out 2021.

GUIMARÃES, Cátia. "**Uma parcela muito significativa da população vive com restrições alimentares**". Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/uma-parcela-muito-significativa-da-populacao-vive-com-restricoes-alimentares>. Acesso em 20 out 2021.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 120, p. 609 – 639, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n120/02.pdf> Acesso em: 11 out 2021.

_____. Marxismo e Serviço Social: uma aproximação. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.18, n.2, p. 204-226, ago. a dez./2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18603/9729> Acesso em: 13 out 2021.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I – O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

MENDES, Jussara Maria Rosa; WÜNSCH, Dolores; COUTO, Berenice. Verbete: Proteção Social. In: CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

NITAHARA, Akemi. **IBGE**: desemprego cai para 13,7% no trimestre encerrado em julho". Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/ibge-desemprego-cai-para-137-no-trimestre-encerrado-em-julho>. Acesso em: 20 out 2021.

PEREIRA, Camila Potyara. A Proteção Social em tempos sem brios. **Revista Argumentun**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 24-29, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/17945/12637> Acesso em: 18 out 2021.

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria. **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. Cortez: São Paulo, 2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 21, n.1, p. 183-194, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/35215/24769#> Acesso em: 19 out 2021.

GÊNERO E TRABALHO: UM ESTUDO SOBRE A PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS NA ÁREA 32 (SERVIÇO SOCIAL) NA PLATAFORMA SUCUPIRA (2013-2016)

Maitê de Siqueira Brahm[1]

1. Introdução

Este artigo trata-se de uma análise do estado da arte, baseados nos periódicos ranqueados pela CAPES através da plataforma Sucupira como qualis A1, A2, B1 e B2, analisando a temática gênero e trabalho. Essa pesquisa é parte integrante de uma tese de doutorado que visa discutir a relação das mulheres com o mercado de trabalho.

Inicialmente se fará uma explanação sobre a metodologia utilizada no levantamento dos artigos e periódicos aonde a pesquisa ocorreu, quais foram os caminhos que nos levaram aos dados obtidos.

Em seguida, será apresentada a síntese das informações obtidas na organização dos dados obtidos através da análise dos artigos científicos e dos periódicos analisados. Serão apresentadas tendências na produção acadêmica mundial e quais são os periódicos mais relevantes para o tema pesquisado.

Finalmente será realizada uma análise dos dados obtidos, visando constatar as lacunas teóricas e consolidar hipóteses de pesquisa.

2. Metodologia

Este estado da arte foi construído baseado nos periódicos classificados na plataforma Sucupira (Capes) – referente ao último quadriênio disponível (2013 - 2016). Na delimitação do qualis foram pesquisados os periódicos mais bem ranqueados, sendo A1, A2, B1 e B2 – todos vinculados a área 32- Serviço Social. Foram encontrados 253 periódicos na primeira pesquisa, contudo foram necessários refinar os dados obtidos, visto que haviam diversos periódicos em duplicidade (como versão online e impressa).

Após o refinamento foram encontrados 13 periódicos A1, 36 periódicos A2, 83 periódicos B1 e 68 periódicos B2. Foram analisados no total 200 periódicos, sendo eles

[1] Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. E-mail: maite.brahm@gmail.com

nacionais e internacionais, em quatro diferentes idiomas (português, francês, inglês e espanhol).

Após o fechamento sobre os periódicos a serem analisados da área 32- Serviço Social, foram consolidados os termos de pesquisa, sendo eles: "gênero" e "trabalho". Esta decisão se fixa na ideia de compreender como está atualmente a produção científica sobre a questão da mulher no mercado de trabalho e como se estruturam as pesquisas que analisam as diferenças de gênero no mercado de trabalho.

Para realizar a pesquisa dentro dos sites dos periódicos nacionais ou latino-americanos dava-se sempre preferência para pesquisa na base de dados "SPELL", ao contrário do site próprio do periódico, visando a padronização das informações a serem coletadas. Caso a revista não encontrava-se indexada nesta base, a pesquisa era feita dentro do próprio site do periódico. Em função disso, alguns dos artigos analisados não poderam ter todas as informações extraídas, pois alguns sites não permitiam acesso ao texto completo e/ou informações dos autores, ou permitiram apenas acessos pagos.

Assim ao acessar a revista via base "SPELL" ou via site próprio no campus de busca eram digitados os termos "gênero" e "trabalho" e era selecionada a pesquisa mais ampla (ao contrário de apenas título ou resumo). Assim após a listagem dos artigos eram abertos os arquivos em PDF e efetivada a leitura do resumo e a pesquisa pelos termos-chave relevantes.

A seguir iremos apresentar os dados obtidos na pesquisa realizada com a metodologia explanada.

3. Análise dos Dados amplos da plataforma Sucupira Quadriênio 2013-2016

Ao retirar as listagens de periódicos ranqueados como A1, A2, B1 e B2 na plataforma Sucupira foram encontrados 200 periódicos, após exclusão de duplicidades.

Destes 200 periódicos, analisados conforme a metodologia anteriormente mencionada, encontraram-se artigos relevantes em 54 periódicos dos 200 analisados. Esse número se reduziu a quase ¼ dos periódicos pois a área 32 é muito abrangente, e diversas revistas focam exclusivamente na área da saúde, natureza, alimentação ou filosofia, aonde não foram encontradas publicações relevantes para o tema de pesquisa.

Destes 54 periódicos relevantes são periódicos brasileiros, norte-americanos e europeus que publicam textos em 4 diferentes idiomas (português, inglês, espanhol e francês).O número de artigos obtidos é apresentado na tabela abaixo, de acordo com a qualificação do Qualis:

Tabela 1: Número de artigos obtidos através da pesquisa na plataforma Sucupira:

Qualis	**Número de artigos**
A1	14
A2	67
B1	44
B2	26
Total	151

Fonte: elaborado pela autora

Foram obtidos 151 artigos considerados relevantes para o tema "gênero" e "trabalho" e estes artigos concentram-se mais nas revistas de qualis A2 e B1. É importante afirmar que após o resultado da pesquisa gerada na página do periódico, foi feita uma nova análise baseada no título e resumo do artigo, qualificando-o como um artigo que continha como assunto principal as palavras-chaves.

Outra informação importante para compreender como se dá a distribuição da pesquisa pelos diferentes continentes é cruzar estes dados com o qualis, visando mapear onde são produzidos os artigos com maior impacto acadêmico:

Tabela 2 – Produção de artigos por continente X qualis:

Continente	A1	A2	B1	B2
África	0	1	0	0
América do Norte	5	7	0	0
América do Sul	3	42	38	24
Ásia	0	2	0	0
Europa	6	9	6	2

Fonte: elaborado pela autora

Baseado na tabela acima é perceptível que existe maior diversidade de origem dos artigos nos periódicos mais bem ranqueados, nos periódicos A1 temos três continentes com artigos publicados no tema. Porém conforme o ranking dos periódicos vai diminuindo, observa-se uma concentração das produções na América do Sul e Europa. Uma das inferências possíveis é que como a base de dados é brasileira há maior incidência de artigos sul-americanos.

A seguir apresentamos a tabela que apresenta a distribuição por países dos artigos analisados nos diferentes qualis:

Tabela 3 – País de Origem dos Artigos analisados X Qualis

Continente	A1	A2	B1	B2
África do Sul	0	0	0	0
Alemanha	1	0	0	1
Arábia Saudita	0	1	0	0
Argentina	1	7	1	0
Brasil	2	40	35	22
Canadá	2	1	0	0
Chile	0	1	0	1
Colômbia	0	0	1	0
Coréia do Sul	0	1	0	0
Cuba	0	1	0	0
Estados Unidos	3	0	0	0
Espanha	0	1	1	0
França	0	0	1	1
Inglaterra	2	0	0	0
Japão	0	0	0	0
Peru	0	0	0	0
Polônia	1	0	0	0
México	0	0	1	0
Portugal	0	0	2	0
Suíça	1	0	0	0

Fonte: elaborado pela autora

A tabela acima se refere a distribuição da elaboração das pesquisas sobre o tema gênero e trabalho no mundo. Percebe-se que os países com produtividades mais representativas estão o Brasil, o que pode ser justificado por ser da área o país de referência do qualis, em seguida os EUA com 3 publicações seguidos pelo Canada e Inglaterra, com duas produções no qualis A1 cada. Percebe-se também que nos estratos mais altos do qualis existem a maior diversidade de países.

Já no qualis A2 percebe-se uma maior presença da América Latina, com sete artigos produzidos na Argentina e um produzido no Chile, esta tendência pode ser confirmada na tabela 2. Outra informação importante de mencionar é que no qualis B2, o analisado com qualificação mais baixa, é aonde vemos maiores contribuições brasileiras, menor contribuição de diferentes países e a maioria publicados em português.

Percebe-se, portanto, que quão melhor avaliado é o periódico, mais diversa serão as publicações encontradas, o que permite a construção de um panorama mundial mais amplo. As pesquisas enquadradas nestes periódicos também tendem a ser publicadas na língua estrangeira, que tem impacto a um maior número de leitores.

A tabela abaixo corrobora essa informação:

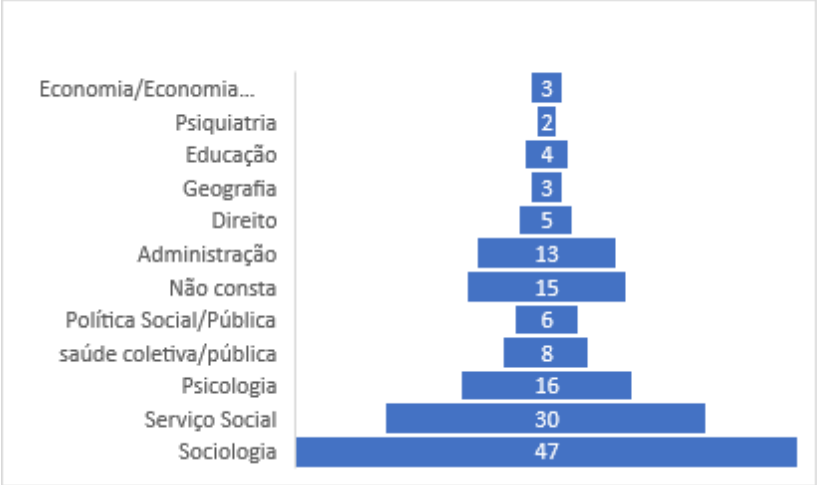
Tabela 4 – Idioma do Artigo x qualificação do periódico

Idioma	A1	A2	B1	B2
Inglês	12	20	20	2
Português	2	41	39	22
Espanhol	0	6	5	2

Fonte: elaborado pela autora

Outro item de importante análise é saber as áreas de conhecimento que produzem pesquisas na área de gênero e trabalho. A seguir é apresentado de forma consolidada estas informações:

Gráfico 1: Frequência de árticos X Área do conhecimento que realizou a pesquisa:



Fonte: elaborado pela autora

Através da análise do gráfico 1 é possível perceber que as áreas que são publicados mais frequentemente os temas “trabalho” e “gênero” são a sociologia e o serviço social. Em seguida, o maior número de estudos são realizados pela área da saúde (psicologia, psiquiatria e saúde coletiva), seguidos pela área da administração e economia. O tema pesquisa é relevante para um diverso número de áreas do conhecimento, o que mostra a transversalidade do tema “gênero e trabalho” e sua interdisciplinaridade.

Para concluir esta análise bibliométrica será apresentado uma planilha resumo da quantidade de artigos por periódico, visando apresentar os de maior representatividade na produção de pesquisas na área de gênero e trabalho.

Tabela 5: Relação de artigos publicados por periódico ordenados pelo qualis

Periódico	**Contagem de Título do Artigo**
Social Politics	10
Ciência e Saúde Coletiva	2
LANCET	2
Anne Geographie	2
Argumentumm	7
BCM Public Health	5
CRH	3
Dados	3
Economia y Desarollo	1
Educação e Sociedade	3
Em Pauta	3
Estudos Avançados	5
Estudos Feministas	2
Jornal Europeu de Sociologia	2
Journal of Family and Economy	2
Latin American Perspectives	5
Plos One	3
Psicologia e Sociedade	3
Revista de Políticas Públicas	1
Revista de Saúde Pública	3
Ser Social	8
Textos & Contextos	2
Trabajo Y Sociedad	4
Athenea Digital	3
Barbarói	1
Caderno Ebape	4
Caderno Pagu	1
CS	2
ENSAIO - AVALIAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO	1
Ex Aequo	2
Fractal: Revista de Psicologia	1
O Social em Questão	1
Organização e Sociedade	3
Pensando Famílias	3
Psicologia em Estudo	1
REVISTA BRASILEIRA DE SAÚDE OCUPACIONAL	2
Revista de Administração Pública	2
Revista Direito GV	1
Revista do Direito Público	1
Saúde e Sociedade	1
Sociedade e Estado	5
Sociologias	3

Temporalis	5
Trabalho, Educação e Saúde	2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL	1
CADERNO ESPAÇO FEMININO	1
Civitas	2
CUADERNOS DE TRABAJO SOCIAL	1
Estudos de Sociologia	1
Mediações	4
NOVOS CADERNOS NAEA	1
OBETS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES	1
PSICOPERSPECTIVAS	1
QUAESTIO IURIS	2
Revista Emancipação - Ponta Grossa	2
REVISTA LATINO-AMERICANA DE GEOGRAFIA E GÊNERO	4
SOCIEDADE EM DEBATE	3
TRABALHO & EDUCAÇÃO (UFMG)	2

Fonte: elaborado pela autora

É importante ressaltar que um grande número de periódicos, (54 no total) já publicou textos na área pesquisada, contudo é importante mapear aonde estão publicados a maioria deles. Nos periódicos melhores qualificados, os A1 temos a Social Politics com 10 artigos, nos A2 temos a revista Ser Social com 8 artigos, nas revistas B1 os artigos encontram-se mais pulverizados, centrando-se na Temporalis (5), Sociedade e Estado (5) e Caderno Ebape (4). Nos periódicos B2 essa tendência mante-se com REVISTA LATINO-AMERICANA DE GEOGRAFIA E GÊNERO (4), Mediações (4) e Sociedade em Debate (3).

A discussão sobre trabalho e gênero é comprovada então como tema relevante, mostrando publicação expressiva em periódicos de alto impacto (A1 e A2). A diversidade da produção global mostra que há relevância na discussão dentro da área 32 da Capes e que há um aumento de publicações sobre o tema nos últimos anos.

Com relação aos temas das publicações é importante apresentar um panorama dos temas relacionados às publicações concernentes as palavras-chave “gênero” e “trabalho. Serão apresentados conforme o qualis dos periódicos pesquisados.

Tabela 6: Relação de temas dos artigos publicados qualis A1

Tema	**Frequência**
Políticas/Proteção a Mulher	3
Política Pública LGBTQI+	1
Política de Saúde	1
Política de Trabalho com relação as Mulheres	7
Políticas/ Discussão sobre Gênero	2

Fonte: elaborado pela autora

O tema mais presente nas publicações no qualis A1 são as referentes ao chamado "Política de Trabalho com relação ao Gênero Feminino". Essa categoria foi assim denominada pois discute políticas públicas referentes ao trabalho feminino, a realidade laboral, as licenças-maternidade. É interessante mencionar que existem nesse estrato existem cinco artigos que discutem maternidade ou licença-maternidade e seu impacto na realidade laboral feminina, sendo eles publicados na revista Social Politics. São os trabalho de Turnbull *et al* (2019) que discute política de saúde e maternidade, Valeriano, Duvender, Haas e Neyer (2018) que discutem as preferencias sobre as licenças laborais em diferentes países europeus, White (2017) que analisa o impacto da licença-maternidade em estados liberais e o impacto das instituições nas decisões referentes a este direito feminino.

O quarto artigo que trata da maternidade e da relação com o trabalho é o artigo de Cukrowska-Torzewska (2017) e discute a diferença salarial entre mães trabalhadoras na Europa. Por último temos o trabalho de Hondralis (2017) que discute a inserção do direito a licença-maternidade paga na Austrália e o impacto no comportamento materno.

Percebe-se um foco maior na discussão sobre a relação entre maternidade e trabalho no qualis A1, e trabalho e saúde, temas tradicionais quando realizamos um recorte de gênero no mundo do trabalho. Passamos agora para a análise temática do qualis A2, o que tem um maior número de artigos.

Tabela 7: Relação de temas dos artigos publicados por periódico qualis A2

Tema	**Frequência**
Economia Solidária	1
Previdência Social Feminina	1
Precarização do Trabalho Feminino	16
Política de Trabalho com relação as Mulheres	12
Políticas/ Discussão sobre Gênero	19
Geografia	1
Feminismo/Interseccionalidade	6
Políticas Públicas	6
Diferença Salarial	1
Trabalho Doméstico/Vida Doméstica	1
Assédio/Violência	3

Fonte: elaborado pela autora

O qualis A2 é o que contêm o maior volume de artigos, com 67 no total, e apresenta uma interessante concentração temática, com 47 dos artigos centrados em três temas principais, a precarização do trabalho feminino, políticas de trabalho ou discussão sobre trabalho e discussões sobre política ou gênero no ambiente de trabalho.

Importante mencionar alguns trabalhos relevantes destes analisados, que discutem a precarização como o trabalho de Dantas e Cisne (2017) que fazem uma análise profunda sobre o patriarcado, capitalismo, divisão sexual do trabalho e feminismo, apresentando como a subjugação do trabalho feminino serve aos interesses do capital.

Os artigos publicados no qualis A2 também apresentam temas mais diversos, como assédio do ambiente de trabalho, a discussão sobre o feminismo e a interseccionalidade e a diferença salarial. Isso pode indicar que os periódicos constantes no estrato A2 são mais abertos a novas dimensões da discussão sobre a realidade de gênero e trabalho.

Tabela 8: Relação de temas dos artigos publicados qualis B1

Tema	**Frequência**
Precarização do Trabalho das Mulheres	6
Política de Trabalho com relação as Mulheres	7
Políticas/ Discussão sobre Gênero	7
Trabalho e Pessoas com Deficiência	1
Feminismo/Interseccionalidade	7
Liderança Femina	6
Direito das Mulheres	1
Trabalho Doméstico/Vida Doméstica	7
Assédio/Violência	2

Fonte: elaborado pela autora

Nos temas dos artigos publicados nos periódicos B1 temos uma constância maior em diferentes temas sobre o universo do trabalho feminino. Com sete artigos temos os temas política de trabalho com relação as mulheres, políticas ou discussão sobre gênero, a discussão sobre feminismo, interseccionalidade ou alguma de suas dimensões e a questão do trabalho doméstico ou a vida doméstica e o impacto na realidade de trabalho das mulheres.

Interessante mencionar que nos periódicos B1 temos 6 artigos que discutem a liderança feminina e seus desafios. As revistas que discutem esse tema são mais centradas na área da Administração e Psicologia, e vale destacar o trabalho de Hryniewicz e Vianna (2018) que escancara os preconceitos vividos por mulheres em posição de liderança em grandes empresas.

A precarização também é um tema relevante, sendo discutida pelo aporte teórico da invisibilização das mulheres no meio rural, teletrabalho e o assédio com uma visão interseccional no trabalho de Andrade e Assis (2018). Outro ponto relevante é que no estrato B1 aparecem as discussões sobre a jornada de trabalho doméstica x jornada de trabalho remunerado, como no trabalho de Feijó *et al* (2017) e a chefia familiar por mulheres no trabalho de Verza, Sattler e Strey (2017).

Tabela 9: Relação de temas dos artigos publicados qualis B2

Tema	Frequência
Precarização do Trabalho Feminino	1
Política de Trabalho - Gênero	2
Políticas/ Discussão sobre Gênero	6
Políticas Públicas	2
Feminismo/Interseccionalidade	8
Liderança Feminina	1
Direito das Mulheres	1
Trabalho Doméstico/Vida Doméstica	3
Assédio/Violência	2

Fonte: elaborado pela autora

No último qualis analisado, o B2, há uma predominância da discussão sobre interseccionalidade e feminismo, bem diferente dos demais estratos analisados. Pode ser justificado pelo motivo da revista Mediações ter feito um dossiê sobre o tema "Desigualdades e Interseccionalidades", onde a dimensão do gênero e do trabalho foram discutidos por diferentes autores. Vale mencionar o trabalho de Henning (2015) que constrói seu trabalho discutindo a relação entre feminismo, interseccionalidade e analisa os marcadores sociais de

diferença em contextos diversos. E o trabalho de Bandeira e Almeida (2015) que discute desigualdade e interseccionalidade no caso dos garis no Distrito Federal.

4. Considerações Finais sobre a análise bibliométrica

Para concluir a análise bibliométrica é relevante ressaltar a importância da produção sobre o tema nos últimos anos, principalmente após 2010, e com publicações de maior impacto, nos periódicos A1 e A2 após este período. É um tema polivalente, que tem apresenta relevância para muitas áreas do conhecimento.

Percebe-se que os períodicos mais bem qualificados, A1 e A2 não centram suas publicações em temas mais tradicionais, como políticas públicas de gênero e a discussão sobre maternidade e trabalho.

Contudo, são nos estratos B1 e B2 que vemos uma diversidade de temas, que contemplam a multiplicidade de discussões importantes e relevantes sobre a discussão de gênero e trabalho, incluindo a população LGBTQI+, portadores de deficiência, as discussões feministas, precarização do trabalho, violência e assédio no ambiente de trabalho, entre outros temas de grande relevância.

A leitura destes artigos permitiram apontar tendências na produção acadêmica sobre este tema e ajudar a pontuar lacunas teóricos sobre a inserção da mulher no mercado de trabalho, apontando a falta de espaço para publicação de temas amplos nos jornais de maior impacto e um aumento relevante na pesquisa e publicação sobre gênero e trabalho.

Referências

ANDRADE, C. e ASSIS, S. Assédio moral no trabalho, gênero, raça e poder: revisão de literatura. **Rev. bras. saúde ocup**. Nº 43, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6369000012917 Acesso em: 21/10/2021

BANDEIRA, L. ALMEIDA, T. A dinâmica de desigualdades e interseccionalidades no trabalho de mulheres da limpeza pública urbana: o caso das garis. **Mediações**. LONDRINA, V. 20 N. 2, P. 160-183, JUL./DEZ. 2015 Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/24126/17703 Acesso em: 21/10/2021

CUKROWSKA-TORZEWSKA, E. Cross-Country Evidence on Motherhood Employment and Wage Gaps: The Role of Work–Family Policies and Their Interaction. ***Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,*** Volume 24, Issue 2, Summer 2017, Pág. 178–220. Disponível em: https://doi.org/10.1093/sp/jxx004

DANTAS, M. CISNE, M. "Trabalhadora não é o feminino de trabalhador"1: superexploração sobre o trabalho das mulheres. **Argumentum**,Vitória, v. 9, n. 1, p. 75-88, jan./abr. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/index.php/argumentum/article/view/13722/10932 Acesso em: 21/10/2021

FEIJO, M. GOULART, E. NASCIMENTO, J. e NASCIMENTO, N. Conflito trabalho-família: um estudo sobre a temática no âmbito brasileiro. **Pensando fam.** vol.21, no.1, Porto Alegre jul. 2017. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2017000100009&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 21/10/2021.

HENNING, C. Interseccionalidade e pensamento feminista: As contribuições históricas e os debates contemporâneos acerca do entrelaçamento de marcadores sociais da diferença. **Mediações**. LONDRINA, V. 20 N. 2, P. 97-128, JUL./DEZ. 2015. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/22900/pdf%27 Acesso em: 21/10/2021

HONDRALIS,I. Does Maternity Leave Pay Off? Evidence from a Recent Reform in Australia. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society,** Volume 24, Issue 1, Spring 2017, Pages 29–54. Disponível em: https://doi.org/10.1093/sp/jxw009 Acesso em: 21/10/2021

HRYNIEWICZ, L. VIANNA, M. Mulheres em posição de liderança: obstáculos e expectativas de gênero em cargos gerenciais. **Cad. EBAPE.BR** 16 (3), Set 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395174876 Acesso em: 21/10/2021

TURNBULL, E. WELLER, S. CROSBY, L. BURNS, R. MILLER,A. JONES,L. The exclusion of pregnant women from NHS health care: a cross-sectional, humanitarian, health service evaluation. **The Lancet,** Londres, Novembro (online). 2019. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32799-0/fulltext#%20

VALERIANO, I. DUVANDER.A; HASS,L. e NEYER,G. Exploring Leave Policy Preferences: A Comparison of Austria, Sweden, Switzerland, and the United States. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, Volume 25, Issue 1, Spring 2018, Pág. 118–147. Disponível em: https://doi.org/10.1093/sp/jxx020 Acesso em: 21/10/21

VERZA, F. SATTLER, M. STREY,M. Mãe, mulher e chefe de família: perspectivas de gênero na terapia familiar. **Pensando fam.** vol.19, no.1, Porto Alegre jun. 2015. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000100005&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 21/10/2021.

WHITE, L. Which Ideas, Whose Norms? Comparing the Relative Influence of International Organizations on Paid Maternity and Parental Leave Policies in Liberal Welfare States. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, Volume 24, Issue 1, Spring 2017, Págs. 55–80. Disponível em: https://doi.org/10.1093/sp/jxw010 Acesso em: 21/10/21.

A PROFISSÃO DE SERVIÇO SOCIAL/TRABALHO SOCIAL NA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI: UM ESTUDO SOBRE AS LEIS DE REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL

Camila Luiza Balabuch Silvestre[1]
Lorena Ferreira Portes[2]
Melissa Ferreira Portes[3]

1. Introdução

O presente trabalho apresenta as sínteses construídas a partir dos debates e estudos realizados pelo Projeto de Pesquisa "A formação profissional em Serviço Social/Trabalho Social nos países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai): as assimetrias e convergências em questão", que está sendo realizado desde 2020.

Para este artigo, apresentaremos as sínteses construídas a partir da identificação e estudo analítico das leis que regulamentam a profissão nos países em questão.

É necessário destacar que a investigação sobre a profissão nos países membros do Mercosul é uma tarefa importante uma vez que desde a década de 1960, a categoria profissional vem construindo um intenso movimento de mobilização e articulação política para se pensar na livre circulação dos profissionais entre os países e apontar um projeto profissional que leve em consideração as particularidades da realidade latino-americana.

O Mercosul é uma União Aduaneira de economias periféricas que tem por finalidade constituir um bloco regional para atrair capital e promover o crescimento da economia dos países integrantes. O Tratado de Assunção é o instrumento jurídico central do Mercosul, definindo os objetivos do processo de integração e os meios de atingi-los. Foi firmado entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991. Há, nesse tratado o predomínio de uma dimensão econômica em relação à social.

O debate sobre o Serviço Social e o Mercosul vem sendo constituído na perspectiva de ampliar a concepção sobre o processo de integração regional para constituir o Mercado Comum. Como aponta Jaeger Junior (2003, p.356), o Mercosul constitui-se como União Aduaneira ainda imperfeita, pois apresenta assimetrias entre os

[1] UEL-PR- camila.balabuch@uel.br

[2] UEL-PR- lorenaportes@uel.br
[3] UEL-PR- melissaportes@uel.br

Estados membros, mas a proposta é avançar no processo de integração para o mercado comum, o que implica na presença de liberdades básicas, em harmonização das legislações, padronização na formação profissional, pois um dos fatores neste processo é a livre circulação de trabalhadores.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, no fortalecimento desse propósito, a categoria profissional, por meio de suas instâncias organizativas, aponta para a urgência de fortalecer essa articulação política entre os profissionais, contrapondo-se a uma concepção de profissão estabelecida pela Federação Internacional de Trabalho Social (FITS) que não leva em consideração as especificidades da profissão na América Latina e Caribe e ensejando princípios políticos (definidos pelo Comitê Mercosul de Organizações Profissionais de Trabalho Social/Serviço Social em Montevidéu em junho de 2000) para a profissão a partir de suas especificidades, em um cenário de expansão imperialista e de hegemonia neoliberal.

As entidades brasileiras tiveram imenso protagonismo nos debates, na reconfiguração das associações latino-americanas como a Associação latino-americana de Ensino e Pesquisa em Serviço Social/Trabalho Social- ALAEITS (2006), que foi um desdobramento da extinção do Centro Latino-americano de Trabalho Social- CELATS (1972) e uma ampliação da ALAETS- Associação Latino-americana de Escolas de Trabalho Social (1965); da ampliação do então Comitê Mercosul das Organizações Profissionais (1996) para o Comitê Latino-Americano e Caribenho de Organizações Profissionais- COLACATS (2013) que substitui o Comitê Mercosul, bem como na criação das legislações profissionais dos demais países, como as leis de regulamentação profissional e dos códigos de ética.

Importante destacar que desde o Movimento de Reconceituação na América Latina (iniciado em 1965) a trajetória do Serviço Social/Trabalho Social sofre alterações em seu movimento sócio-histórico. Assim, cada um dos países responde de forma diferente às exigências do movimento sócio-histórico, visto que cada um possui suas particularidades desde sua gênese até o atual momento, resultando em mais de um modo de se pensar a profissão de Serviço Social/Trabalho Social.

A soma da força política da categoria aliado às interpretações feitas durante o movimento de Reconceituação e ao potencial teórico possibilitaram à profissão uma nova análise profissional, visando um Serviço Social crítico.

A importância política e acadêmica das entidades organizativas da profissão deve ser enfatizada, uma vez que contribuiu no fomento e construção dos códigos de ética e das leis de regulamentação profissional nos países membros plenos do Mercosul.

Devemos lembrar que a importância da investigação se difere de uma tentativa de sobrepor conhecimento de um sobre outro, buscando inferiorizar o caminho traçado até o momento, assim, temos uma importante colocação de Behring (2004) ao alertar que não se deve desenvolver um processo comparativo tendo como horizonte traçar certa perspectiva de "imperialismo" brasileiro sobre as demais realidades. É preciso aprofundar a "unidade política na diversidade regional, dentro de arenas democráticas e com "respecto a los tempos nuestros distinctos", tendo em vista a construção de um projeto comum do coletivo latino-americano" (BEHRING, 2004, p. 194).

Nessa direção, buscamos compreender a realidade de cada profissão de acordo com suas particularidades, enfatizando alguns elementos constitutivos das leis de regulamentação profissional em cada país.

A partir de uma pesquisa documental realizamos uma investigação nos sites das entidades representativas de cada país, quais sejam: a FAAPSS - Federación Argentina de Asociaciones Profisionales de Servicio Social na Argentina; no Brasil por meio do CFESS – Conselho Federal de Serviço Social; no Paraguai através da APSSTS - Asociación de Profesionales de Servicio Social o Trabajo Social del Paraguay e por fim, no Uruguai ,a Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay-ADASU.

Posteriormente ao levantamento das legislações, passamos a construir um roteiro para pautar o estudo, identificando os seguintes aspectos: ano de criação/reformulação/número da Lei, habilitação/exigências para exercer a profissão, concepção de profissão**,** campos de atuação/espaços ocupacionais e as competências/atribuições/incumbências**.**

2 As sínteses construídas sobre as Leis de Regulamentação Profissional no Brasil Argentina, Paraguai e Uruguai.

Antes de apresentarmos a síntese sobre as legislações, é necessário recuperar alguns dados que situam a profissão.

No Brasil, a profissão surge na década de 1930, sendo que em 1936, terá o primeiro curso. A formação ocorre no âmbito do bacharelado/nível superior. A primeira lei de regulamentação profissional data de 1957, revista e substituída pela Lei 8662 de

1993. A profissão possui um código de ética profissional aprovado pela Resolução CFESS nº 273 em 1993. No âmbito da formação profissional possui um projeto profissional ancorado nas Diretrizes Curriculares Nacionais de 1996.

No Paraguai a profissão surgiu na década de 1930, enquanto nível secundário e alçou o nível superior em 1963, na Universidade Nacional de Assunção (UNA). A formação se dá no âmbito de licenciatura. A ditadura trouxe entraves para a organização política da categoria profissional e na construção de seus projetos de formação profissional. O código de ética profissional foi criado em 2008 e foi aprovada recentemente a lei que regulamenta a profissão no país (2019).

No Uruguai o primeiro curso data de 1937, sendo de carreira universitária /licenciatura. A Lei de regulamentação profissional também é recente, datando de 16 de agosto de 2019. O Código de Ética foi aprovado em 2001.

Na Argentina o primeiro curso data de 1940. O curso está no âmbito universitário/licenciatura. A lei de regulamentação profissional é de 2014 e o código de ética é de 1992 mas não encontra ressonância e legitimidade entre a categoria profissional e está em constante debate.

2.1 Sobre a Lei que regulamenta a profissão no Brasil

A lei que regulamenta a profissão de Serviço Social no Brasil nº 8662 foi criada em 7 de junho de 1993, substituindo a Lei nº 3.252, de 27 de agosto de 1957. Pode atuar como assistente social, aquele que possuir diploma de bacharel em Serviço Social nas instituições de ensino superior oficialmente reconhecidas no órgão competente e permite revalidação de diplomas estrangeiros. Obtido o diploma, o exercício da profissão requer prévio registro nos Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) de determinada região em que o profissional irá atuar.

Na lei brasileira não há descrita, em artigo específico, uma concepção de profissão como nas leis argentina, uruguaia e paraguaia. A lei 8.6692/1993 apresenta, nos artigos 4º e 5º, as competências profissionais e as atribuições privativas.

Sobre as competências profissionais encontram-se a elaboração, implementação, execução e avaliação de políticas sociais; elaboração, coordenação, execução e avaliação de planos, programas e projetos no âmbito do Serviço Social com participação da sociedade civil; orientação social a indivíduos, grupos e à população na defesa de direitos; planejamento, organização e administração de benefícios e serviços sociais;

planejamento, execução e avaliação de pesquisas que contribuam com a análise da realidade social; assessoria e consultoria em matéria relacionada no âmbito de atuação do Serviço Social; assessoria e apoio aos movimentos sociais no campo das políticas sociais e na defesa de direitos civis, políticos e sociais; realização de estudos socioeconômicos.

Como atribuições privativas, aquelas que só devem ser realizadas por assistentes sociais, estão: coordenação, elaboração, execução, supervisão e avaliação de estudos, pesquisas planos, programas e projetos na área de Serviço Social; planejamento e administração de programas e projetos em Unidade de Serviço Social; assessoria e consultoria em matéria de Serviço Social; perícias técnicas e laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social.; ministrar disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios a nível de graduação e pós-graduação no magistério de Serviço Social; direção e coordenação de unidades de ensino e cursos de Serviço Social; treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social; coordenação de pesquisas, estudos e eventos em Serviço Social; elaboração de provas e direção de bancas para concursos ou outras formas de seleção para assistentes sociais; fiscalização do exercício profissional através dos Conselhos Federal e regionais; ocupação de cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional.

Diante disso, reforçamos o conjunto de possibilidades que permeiam o exercício profissional, seja na prestação direta dos serviços sociais aos usuários, na gestão e no planejamento, no monitoramento e avaliação das políticas sociais, programas, projetos, serviços e benefícios sociais, como também na assessoria e consultoria.

Ao apontar as competências e atribuições privativas, é possível identificar que o trabalho do/a assistente social tem, nas políticas sociais, um campo privilegiado para a atuação profissional, na administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares.

Outro ponto a enfatizar é de que a legislação aponta uma perspectiva política para orientar o trabalho profissional, ou seja, a defesa dos direitos. Essa direção social não é aprofundada na lei, pois os princípios ético-políticos serão expostos no código de ética profissional de 1993. Diferentemente das legislações profissionais dos outros países, não apresenta os direitos e deveres profissionais, pois estes serão apresentados no código de ética.

2.2 Sobre a Lei que regulamenta a profissão na Argentina

A Lei Argentina que regulamenta a profissão de Trabalho Social é a Lei Federal nº 27.072, promulgada em 14 de dezembro de 2014. A denominação profissional é de Licenciado em Trabalho Social nos títulos de Licenciado em Trabalho Social e Licenciado em Serviço Social, expedidos por universidades e institutos universitários legalmente reconhecidos no país e que integram o sistema universitário argentino. No artigo 11º, das obrigações profissionais, aponta-se a exigência para exercer a profissão, de matricular-se em colégio ou conselho profissional da jurisdição onde se dará a atuação profissional.

Em relação às entidades representativas da profissão na Argentina existe para além da Federação Argentina de Associações Profissionais de Serviço Social os Conselhos e Colégios Profissionais. Considerando a autonomia política da Província de Buenos Aires, o Colégio Profissional dessa província possui uma legislação própria de regulamentação profissional, Lei nº 10. 751, de 6 de julho de 2000.

No artigo 4º apresenta-se uma concepção de Trabalho Social, como sendo

> (...) a la profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respaldada por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar (LEI FEDERAL, 2014, p. 01)

Comparece no artigo citado uma orientação para o trabalho profissional, sendo calcado na defesa de direitos humanos e da justiça social. Destaca-se que essa concepção enfatiza o Trabalho Social como uma disciplina acadêmica que se respalda em teorias no campo das ciências sociais, advogando teorias próprias do Trabalho Social.

Em relação às competências e atribuições profissionais, o artigo 9º apresenta enquanto incumbências profissionais, não separando em exclusivas ou não do exercício profissional. Ao descrever as incumbências, enfatiza que devem ser pensadas na defesa, reivindicação e promoção do exercício efetivo dos direitos humanos e sociais. As principais incumbências profissionais estão direcionadas para a elaboração, assessoramento, execução e auditoria de políticas públicas; de elaboração de diagnósticos e estudos socioeconômicos, sanitários e ambientais; elaboração de perícias sociais; atribuições no campo da docência, capacitação, pesquisa e supervisão. Também se

encontram competências no âmbito da produção do conhecimento e participação em projetos de investigação no campo social.

Sobre os campos de atuação, apresenta-se a possibilidade em instituições e organizações públicas, privadas e não governamentais, nacionais e internacionais de direito privado. Na lei argentina apresentam-se os direitos profissionais (art. 10º) e as obrigações profissionais (art. 11º).

2.3 Sobre a Lei que regulamenta a profissão no Paraguai:

O exercício profissional de Trabalho Social no Paraguai possui sua Lei de Regulamentação nº 6220 criada em 6 de maio de 2019 que é composta por artigos que explicitam os objetivos da presente lei, as competências e funções profissionais, bem como os direitos, deveres éticos e profissionais.

Estão habilitados para exercer a profissão denominada de Licenciado em Trabalho Social aqueles que tiverem obtido o título de licenciatura em Trabalho Social em universidades públicas ou privadas no país, devendo estas universidades estarem em conformidade com as exigências curriculares. Possibilitando também o reconhecimento da obtenção do título de Licenciado em Trabalho Social em universidades estrangeiras, sendo equivalente e em conformidade com as aleis vigentes do Paraguai.

O artigo 2º preconiza sobre a natureza jurídica do exercício da profissão e que se baseia na assistência, promoção e gestão de políticas sociais no marco da defesa, proteção e garantia dos direitos humanos.

No art. 6º apresenta-se a concepção da profissão de Trabalho Social, como sendo uma práxis social e um conjunto de ações de tipo socioeducativo que incidem na reprodução material e social d vida com uma perspectiva de transformação social comprometida com a democracia e o enfrentamento das desigualdades sociais, fortalecendo a autonomia, a participação e o exercício da cidadania, na defesa dos direitos humanos e da justiça social. Essa concepção está alinhada à definição que o então Comitê Mercosul das Organizações Profissionais de Serviço Social/Trabalho Social defendeu em contraposição a da Federação Internacional de Trabalho Social (FITS) no ano de 2000.

Sobre as funções profissionais, o art. 8º considera que se colocam na elaboração, implementação, monitoramento, desenvolvimento e gestão de políticas sociais de instituições pertencentes ao Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, organismos supranacionais e órgãos centralizados e descentralizados, entidades

interinstitucionais, universidades, empresas privadas, órgãos extra poderes e organizações sociais. Também se apontam funções no âmbito da orientação social, no desenho e execução de pesquisas, de assessoramento e apoio aos movimentos sociais, na realização de estudos socioeconômicos, na docência nas unidades acadêmicas das ciências humanas e sociais em geral e, particularmente, do Trabalho Social.

Na sequência, o Art.9º aponta as *funciones privativas* dos profissionais de Trabalho Social, que na legislação brasileira são apontadas como atribuições privativas. Assim, tem-se: a direção acadêmica de unidades de formação profissional de graduação e pós-graduação; ministrar disciplinas específicas do currículo de Trabalho Social; a emissão de informes socioeconômicos e perícias técnicas; e funções relacionadas aos objetivos da entidade gremial da categoria profissional.

Em relação aos espaços e campos de intervenção profissional, o art. 12º cita o setor público, os setores empresariais, as associações civis, fundações e outros entes privados de desenvolvimento e bem-estar social, as entidades binacionais e supranacionais com políticas sociais que envolvem seus funcionários e a população em geral.

2.4 Sobre a Lei que regulamenta a profissão no Uruguai

No Uruguai a Lei de Regulamentação nº 19.778 destinada aos Trabalhadores Sociais é criada em 2019. Para exercer a profissão de Trabalho Social se requer o título universitário expedido pela Universidade da República ou por universidades privadas habilitadas pela autoridade pública e competente ou por universidades estrangeiras e revalidado de acordo com normativa vigente no país.

O art. 3º. apresenta a concepção de profissão. Descreve o Trabalho Social enquanto uma "profissão universitária" que baseia sua prática e disciplina no campo das ciências sociais, promovendo o desenvolvimento humano, a participação e o acesso aos direitos e bens sociais, materiais e culturais produzidos socialmente, sem discriminação baseada em gênero, idade, orientação social, origem étnico-racial e socioeconômico, filiação religiosa ou política.

Quanto às competências profissionais, apresenta em dois momentos: as exclusivas no art. 6º e como outras competências no at. 7º. Como competências exclusivas estão a elaboração de informes sociais, o estudo da situação social das pessoas, famílias, grupos, populações e organizações e o parecer técnico em atividades periciais. Também se coloca como exclusiva a definição de estratégias e ferramentas para a intervenção profissional,

o exercício de forma privativa em cargos técnicos de direção em áreas e instituições explicitamente como Trabalho Social ou Serviço Social; a realização de assessoria e consultoria vinculadas à profissão e as suas competências definidas em lei e demais regulamentações.

Sobre as competências não exclusivas do exercício profissional, destacam-se: elaboração, execução, supervisão e avaliação de políticas públicas, planos, programas e projetos vinculados ao âmbito do exercício profissional; gestão e articulação interinstitucional, realização de estudos e pesquisas sobre os problemas sociais, produção de conhecimento sobre as diferentes áreas de especialização do trabalho social, como a produção de conhecimentos teórico-metodológicos e técnico-operativos, desempenho de tarefas no campo do ensino, da pesquisa, extensão, capacitação e supervisão acadêmica e profissional e o fortalecimento da mobilização, organização e formação de coletivos na resolução de problemáticas sociais e no exercício de direitos.

A Lei também apresenta as obrigações profissionais (art. 8º) e os princípios éticos da profissão (art. 9º) de acordo com o código de ética da profissão.

3. Considerações Finais

As particularidades do contexto sócio-histórico de cada país e a historiografia da profissão em cada um deles é um marco decisivo na interpretação e análise da construção do seu marco regulatório, de forma específica, das leis que regulamentam o Serviço Social/Trabalho Social.

Ao estudar as legislações dos quatro países que compõem o Mercosul, foi possível identificar que, com exceção do Serviço Social brasileiro, que não apresenta na Lei que Regulamenta a Profissão uma concepção de profissão, os demais apresentam e intitulam o profissional como trabalhador social. No Brasil, o profissional é reconhecido como assistente social.

Outro dado relevante da pesquisa documental que revela um marco temporal distante é em relação aos anos de criação da lei de regulamentação da profissão em cada país. O Brasil foi o primeiro a legitimar a profissão, em 1957,com substituição em 1993. Em sequência, a Argentina em 2014, Paraguai em 2018 e Uruguai em 2019. Percebe-se que a maioria dos países apresenta uma discussão e aprovação recente no que se refere à regulamentação da profissão.

Em todas as leis, ainda que com terminologias diferentes, se definem as competências, atribuições, funções, incumbências profissionais. Um elemento de similitude identificado é de que o assistente social/trabalhador social desempenha atividades na formulação, implementação e avaliação de políticas sociais, pela via da administração/gestão de programas, projetos, planos e benefícios sociais.

Nas leis brasileira, uruguaia e paraguaia há a diferenciação de competências/atribuições que são exclusivas/privativas do profissional. Na lei brasileira aparece no artigo 5º as atribuições privativas; na lei uruguaia, artigo 6º, competências exclusivas; na lei paraguaia, artigo, artigo 9º, funções privativas. Na lei paraguaia essa diferenciação não aparece.

Outra similitude, com exceção do Brasil, nas leis de regulamentação da profissão descrevem-se as obrigações/deveres e direitos dos profissionais e princípios éticos. Na lei de regulamentação brasileira esse conteúdo é tratado no Código de Ética Profissional (1993).

Referências

ARGENTINA, LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOCIAL. Ley 27072 de 16 de dezembro de 2014. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27072-239854/texto. Acesso em: setembro de 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. O Serviço Social e o MERCOSUL. Serviço Social e Sociedade, no. 79. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL, Conselho Federal de Serviço Social. Lei 8662 de 7 de junho de 1993.Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: setembro de 2021.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. MERCOSUL e o desafio da livre circulação de trabalhadores: dificuldades e perspectivas. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs). Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas - nacionaisregionais- globais. Ijuí: Unijuí, 2003

PARAGUAY, Ley Nº 6220 / REGULA EL EJERCICIO PROFESIONAL DEL TRABAJO SOCIAL EN PARAGUAY. Disponível em: https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8922/ley-n-6220-regula-el-ejercicio-profesional-del-trabajo-social-en-paraguay. Acesso em: setembo de 2021.

URUGUAY, Ley Nº 19.778 PROFESIÓN DEL TRABAJO SOCIAL. Disponível em: https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9864918748699.htm. Acesso em: setembro 2021.

TELETRABALHO E HOME OFFICE: A NOVA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO PANDÊMICO

José Leandro Alves Ferreira[1]
Francisco Alyson de Lima Silva[2]

1. Introdução

O atual cenário vivenciado em todo o mundo tem chamado mais uma vez a atenção para a dinâmica contraditória pela qual passa o sistema capitalista, e seu sociometabolismo, a relação social, capital e trabalho, onde o trabalho morto comanda o trabalho vivo em função do expansionismo do capital, que sempre busca expandir a produção de valores através da extração de mais valor, trazendo assim o caráter destrutivo e incontrolável do capital.

Segundo Mészáros (2011), essas características fazem com que o mundo vivencie crises do capital, estruturais e rápidas, conectadas de tal forma que ao contrário de épocas anteriores, a exemplo da segunda guerra mundial, no qual o intervalo de tempo entre uma crise e outra era maior, agora as crises se tornam permanentes. Ainda segundo o autor, as crises do capital, que sempre foram de superprodução, agora têm um novo caráter, um caráter de crise estrutural, no qual, a partir dos anos de 1990 com a crescente globalização, essas crises estruturais do capital chegam com maior intensidade, fomentada pelo capital financeiro.

Este estudo sobre a precarização dos processos de trabalho dos operadores de telemarketing em home office, se fundamenta na perspectiva do materialismo histórico dialético, pois o mesmo nos permite uma análise sobre a precarização do trabalho, a partir da dinâmica do modo de produção capitalista, incorporando elementos da reestruturação produtiva, bem como, do ideário neoliberal e das tendências atuais no mundo do trabalho. Buscamos articular tais elementos com as categorias marxistas: totalidade, contradição e mediação, visto que fazem parte das contradições históricas resultantes das lutas de classe própria desta formação econômica e social. O escopo deste estudo busca desvelar as condições de trabalho dos operadores de telemarketing, submetidos ao modelo de

[1] Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestrando em Serviço Social (PPGSS); jose.leandro.ferreira@aluno.uepb.edu.br
[2] Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestrando em Serviço Social (PPGSS); francisco.alyson@aluno.uepb.edu.br

trabalho *home office,* além de analisar como os impactos das novas formas de flexibilização e precarização incidem sobre o trabalhador.

Desta forma, será realizada uma revisão de literatura que trate sobre o trabalho dos telemarketings no Brasil, bem como, o impacto da flexibilização do trabalho sobre a categoria e como o modelo de trabalho em *home office* impactou diretamente na reprodução da vida social. Sendo assim, este estudo busca contribuir para a construção do conhecimento a partir da perspectiva marxiana que requer aproximações sucessivas ao objeto, e que busca dessa forma apreender a realidade concreta em sua complexidade, indo da aparência à essência do fenômeno pesquisado.

2. PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: Home office, o novo modelo de trabalho adotado pelos *Call Centers*

O início do processo de precarização estrutural do trabalho acentuou-se ao longo do século XX, com o advento do *Taylorismo* e *Fordismo* e logo em seguida a partir dos anos 1970 com o desenvolvimento do *Toyotismo* e das formas de empresa flexível.

A ampliação do setor de serviços incorreu na implementação de novas formas de trabalho, a exemplo do trabalho remoto, que teve um crescimento exponencial durante o período de pandemia do novo Coronavírus, *call centers, deliverys*, tele entregas, dentre outros. O trabalho do consumo de novas formas de valor, reforça o caráter flexível do trabalho, com mão de obra qualificada ou não, formada por homens e mulheres, de várias faixas etárias e que torna a classe trabalhadora hoje mais heterogênea, mais complexa e mais fragmentada.

Observando o aprofundamento e flexibilização do modelo de trabalho que já vinha ocorrendo no Brasil, seja nos governos de direita quanto de esquerda, sendo a partir do governo de Michel Temer (2016-2018) que o cenário de defesa e avanço de medidas de aprofundamento do neoliberalismo de cunho conservador, fica mais evidente, a exemplo, da celeridade para a aprovação da reforma trabalhista[3] no Congresso.

O desafio da geração de empregos, seguido do discurso sobre a flexibilização do trabalho e a fábula da geração de emprego no Brasil, deu aos setores primário, secundário e terciário da economia, sendo este último o mais amplo que inclui o comércio

[3] A lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, alterou disposições normativas sobre férias, acordos entre patrões e empregados, contribuição sindical, atuação dos órgãos fiscalizadores, rescisão, remuneração e jornada de trabalho, entre outros tópicos altamente relevantes.

e a prestação de serviços, deu o aval para a desregulamentação dos direitos trabalhistas. O setor de serviços por exemplo, segundo dados da Associação Brasileira de Telesserviços (ABT), teve um aumento exponencial se comparado com anos de 2012 a 2016 no qual as empresas de *call centers* de grande e médio porte, geraram mais de 70 mil postos de trabalho, de acordo com levantamento da própria ABT.

Segundo levantamento da Page Interim, empresa de recrutamento e seleção de contratação temporária ou terceirizada de profissionais, após a reforma trabalhista a procura por profissionais com regime de trabalho mais flexível aumentou mais de 200%, como é o caso dos profissionais da Tecnologia da Informação, os chamados TIs, que ocupam o topo das contratações temporárias, profissionais que ocupem vagas de liderança como coordenador comercial, aumentou cerca de 157%, já profissionais que atuem com vendas internas para startups aumentou cerca de 144%, cabe destacar que essas posições hierárquicas estão inseridas dentro dos níveis hierárquicos que compõem os *call centers*.

Atualmente as empresas de teleatendimento estão apostando na forma de trabalho remota, o modelo home office, que já vinha sendo utilizado por algumas empresas desde de 2018, como é o caso da Oi, onde cerca de 22% de seus funcionários já atuavam no modelo home office. Com o surgimento da pandemia do novo Coronavírus, desde março a empresa optou pelo modelo de trabalho que abarcou mais de 80% de seus colaboradores. O modelo de home office tem sido apresentado como forma de manutenção dos empregos nesse período de pandemia, quando alguns governos decretaram o fechamento do comércio e de atividades consideradas não essenciais.

O trabalho sempre será a condição na qual o homem transforma a natureza para satisfazer suas necessidades, sendo este fundamento do ser social. Sendo assim, a precarização do trabalho tornou-se um processo constitutivo do novo metabolismo social que se manifesta a partir da reestruturação produtiva do capital e da formação do estado neoliberal no país, Alves (2009).

Dessa forma a flexibilização do trabalho, acaba introduzindo novos elementos e novas tecnologias, que consequentemente, acaba forçando os trabalhadores a se transmutarem passando por uma metamorfose, que por sua vez acaba criando um novo tipo de trabalhador, mais ajustado e adequado ao novo mundo do trabalho, no qual a informalidade ganha força, o que deveria ser segundo Alves (2018), uma situação passageira ou uma forma aquém do valor, que acaba se tornando algo fixo, deixando o trabalhador apartado de qualquer proteção social trabalhista. Desta forma o capitalismo

provoca a fragmentação da classe trabalhadora, excluindo a identidade social que tinha no trabalho o ponto central do processo de subjetivação.

A exemplo do Brasil, um dos setores que mais ganhou com a flexibilização do contrato de trabalho foi o setor de serviços, empresas como *call centers*, que contam com uma ampla opção de perfis de trabalhadores dispostos a se submeterem ao exaustivo universo do teleatendimento, na maior parte com salários que não acompanham o stress laboral no qual são submetidos. Este setor conta com um perfil profissional heterogêneo, desde profissionais com alto nível de escolaridade que muitas vezes assumem cargos de liderança e/ou chefia, a níveis de escolaridade baixa, que consequentemente ocupam os cargos operacionais.

Geralmente, o trabalhador que procura emprego nesse tipo de empresa é atraído justamente pela baixa jornada de trabalho diária, inferior às oito horas que a maioria dos trabalhadores de outras categorias e áreas são submetidos, porém esse tempo é o suficiente para desencadear todo tipo de stress e problemas laborais de *NR17*[4] decorrentes do teletrabalho. Além do grande desgaste físico e mental o teleatendimento é responsável não só por grande volume de contratações como também de demissões, o índice de rotatividade nessas empresas é muito grande, nas cidades onde essas empresas atuam, observa-se que, parte dos trabalhadores que são dispensados e posteriormente não são absorvidos a curto/médio e longo prazo pelo mercado de trabalho formal local recorrem a informalidade.

Conforme apontado por Braga (2012), a característica inerente à indústria brasileira de c*all centers* é seu comportamento oligopolista, diferente do que ocorre com países como Estados Unidos e França, sua característica oligopolista, somada aos baixos salários e a fragilidade sindical, ajuda a compreender o quão mutável é o setor de teleatendimento. Visto que no cenário atual de pandemia as grandes empresas de *call center* adotaram medidas para continuarem prestando serviço a seus clientes contratantes e consequentemente ao consumidor final, essas empresas recorreram a um modelo de trabalho já conhecido em outros países, o *home office*. Forjado por um discurso de manutenção dos postos de trabalho, introduzindo ao seu modelo de negócio, o *home*

[4] A norma regulamentadora foi originalmente editada pela Portaria MTB nº 3.214, de 08 de junho de 1978, de maneira a regulamentar os artigos 175, 176, 178, 198 e 199 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esta Norma Regulamentadora visa a estabelecer parâmetros que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar um máximo de conforto, segurança e desempenho eficiente, no que tange a ergonomia, portaria MTB 876, de 24/10/2018, o trabalho dos operadores de checkout, portaria SIT 13, de 21/06/2007) e o trabalho em teleatendimento/telemarketing, portaria SIT 9, de 30/03/2007.

office, o setor de serviços um dos setores que mais contratou neste período de pandemia a nível nacional. Em contrapartida, questionamos não só o fato do grande volume de contratações, mas o quanto essas empresas economizaram em capital constante, com aluguéis de prédios, energia, dentre outras despesas, incidindo estes gastos para o trabalhador, que não é expropriado apenas dos meios de produção, mas também lhe recai todo o custo necessário para a execução das atividades posta pela empresa, tendo que utilizar dos seus bens de consumo necessários para sua reprodução, para a execução de atividades laborais.

Demonstrando de forma desvelada o quanto pretende extrair de capital humano, economizando o máximo de capital físico, desconsiderando totalmente a necessidade de separação entre o ambiente de execução de atividades laborais e o ambiente privado, do qual o trabalhador precisa para suspender um pouco o seu cotidiano, não há mais a distinção do que é atividade reprodutiva e atividade produtiva.

Assim como aponta Antunes (2015), já que a redução no tempo/jornada de trabalho tem sido uma reivindicação do mundo do trabalho desde a revolução industrial, o modelo de trabalho *home office* reforça a lógica do sobretrabalho, consequentemente, aumentando a extração de mais-valia.

O *home office*, mesmo que esteja sendo utilizado como uma forma para a manutenção do emprego de uma centena de trabalhadores, não garante em nada que medidas mínimas de insalubridade sejam adotadas, não garante em nada que o trabalhador disponha de um ambiente adequado para execução de atividades laborais em sua residência, reforçando ainda mais o caráter flexível das relações de trabalho de forma enviesada, no qual nada de bom pode ser extraído para o trabalhador, que no final acaba arcando com o aumento das suas despesas residências, e que continua recebendo o mesmo valor salarial, abaixo da média, conforme aponta os dados do Trabalha Brasil, no qual o salário viária entre as empresas de pequeno, médio e grande porte, e os níveis de hierárquicos que o trabalhador ocupe, no qual os valores variam entre R$ 917,03 à R$ 2.310,59.

Cabe destacar que a introdução do modelo *home office*, também abre precedentes para as mais variadas formas de trabalho informal, já que não se faz mais necessário que o trabalhador compareça a empresa física para execução de atividades, e que todo o processo desde a seleção, contratação até a execução das suas atividades, podem ser feitos de forma remota. Deste modo, toda essa flexibilização acaba sendo usada como força

motriz para o crescente mercado da informalidade e do "*pejotismo*", recaindo diretamente no desmonte das políticas de proteção social.

Quando analisamos que o trabalho informal diz respeito a uma situação passageira ou forma de trabalho aquém do valor, percebemos que no Brasil o informal acabou constituindo parte da dinâmica de acumulação capitalista. Essa nova dinâmica exige a formação de profissionais não só com habilidades técnico-operacionais, mas também com habilidades comportamentais e morais capazes de tornar o trabalho vivo adequado ao princípio *toyotista* da automatização, isto é, torna os trabalhadores operadores capazes de intervir no processo de produção, visando resolver problemas ou dar palpites para otimiza-lo.

No Brasil, o reflexo da flexibilização advinda da reforma trabalhista, ao contrário do que era colocado, não estimulou muito menos aumentou de forma considerável o número de contratação. O trabalho flexível e a nova precariedade salarial, como aponta alguns autores, acaba sendo elementos cruciais da ofensiva do capital na produção, visando desvalorizar o capital variável como meio de reduzir a composição orgânica do capital e resgatar a lucratividade efetiva num patamar adequado a massa de capital-dinheiro, acumulada com a ofensiva do capital, na era do capitalismo neoliberal.

> Com o capitalismo flexível, a taxa de exploração adquiriu dimensões gigantescas, provocando a síntese da mais-valia absoluta e mais-valia relativa. [...] com o "salto mortal" da produtividade do trabalho, o denominador da composição orgânica do capital (o capital variável), decresce, implodindo os parâmetros categoriais da jornada de trabalho e da forma de salário. (ALVES, 2018, p. 15-16)

Sendo assim, a exposição desse debate e das contradições que emergem acerca da flexibilização do trabalho e do teletrabalho nos leva a questionar como é a realidade do trabalho nos serviços de teletrabalho e quais os impactos na saúde desses trabalhadores, submetidos a jornadas exaustivas de trabalho extremamente estressantes.

4. Considerações finais

Dessa forma, compreendemos que a realização do tipo de trabalho remoto denominado *home office*, contribuiu para o aumento da precarização do modelo formal de trabalho. O trabalho mais flexível, e a nova precariedade salarial, tornam-se elementos cruciais da ofensiva do capital na produção, visando desvalorizar o capital variável como

meio de reduzir a composição orgânica do capital para aumentar ainda mais sua lucratividade.

Todos esses elementos juntos contribuem para uma compreensão de que a subsunção e exploração da força de trabalho pelo capital, incorre na fragmentação da classe trabalhadora e suas lutas, que são impulsionados pelo avanço de medidas de política de cunho neoliberal, colaborando para o aprofundamento da crise econômica e política no país, a exemplo da atual política negacionista do governo Bolsonaro, impulsionada pela pandemia do novo coronavírus e que contribuem com um projeto hegemônico que beneficia e protege a acumulação do capital em troca do desmonte dos direitos trabalhistas, e em face do estranhamento das organizações políticas e diluição da consciência de classe.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **A Dialética do Trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2015.

ANTUNES, Ricardo, BRAGA, Ruy. **Infoproletários, degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho:** ensaios de sociologia do trabalho. Bauru: Editora Práxis, 2013.

_____. **A Longa depressão do século 21 e a era da barbárie social** – I, Blog da Boitempo, 2017. Acesso em 05 de Dez. de 2020.

ALVES, Giovanni, CASULO, Ana Celeste, SILVEIRA, Carla e VASQUEZ, Petilda. **Precarização do trabalho e saúde mental:** O Brasil da era neoliberal. Bauru: Editora Práxis, 2018.

ABT: **Associação Brasileira de Telesserviços**, c2021. Página inicial. Disponível em:<http://abt.org.br/estudos/>. Acesso em: 09 de jan. de 2021.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista.** São Paulo: Boitempo, 2012.

Brasil: **Trabalha Brasil**, c2021. Página inicial. Disponível em:< https://www.trabalhabrasil.com.br/media-salarial-para-operador-de-telemarketing>. Acesso em: 09 de jan. de 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)** Lei nº13.467 de 13 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 09 de jan, de 2021.

BRAZ, Marcelo. **O Golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº128, p. 85-103, 2017.

CASTRO, Matheus Fernandes de CASULO, Ana Celeste. **Pandemia do Novo Coronavírus e Trabalho Informal:** Breves elementos conceituais sobre precariado e subjetividade. 25ª. Edição. São Paulo: RET, 2020.

Callcenter: **Callcenter.inf.br,** c2021. Página inicial. Disponível em:<https://ranking.callcenter.inf.br/. Acesso em: 08 de jan. de 2021.

Dois anos após reforma trabalhista, empresas ampliam contratação de terceiros e temporários, aponta levantamento. **G1 Economia**, São Paulo, 08 de nov. de 2019. Disponível em:<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/11/08/dois-anos-apos-reforma-trabalhista-empresas-ampliam-contratacao-de-terceiros-e-temporarios-aponta-levantamento.ghtml. Acesso em: 08 de jan. de 2021.

INSPEÇÃO DO TRABALHO: **Ministério do trabalho**, c2021. Página inicial. Disponível em:< https://sit.trabalho.gov.br/portal/index.php/ctpp-nrs/nr-17?view=default>. Acesso em: 09 de jan. de 2021.

MANSUR, Alexandre. **Por que uma startup está contratando 800 pessoas no meio da pandemia?**, Exame, 2020. 06 de abr. de 2020. Disponível em: < https://exame.com/blog/ideias-renovaveis/por-que-uma-startup-esta-contratando-800-pessoas-no-meio-da-pandemia/> Acesso em 06 de dez. de 2020.

MÉSZÁROS, Istiván. **A crise estrutural do capital**. 2ª. Edição. São Paulo: Boitempo, 2011.

DESCOLONIZANDO O DIREITO DO TRABALHO PARA UM DIREITO QUE TUTELE PESSOAS QUE VIVEM DO TRABALHO

Luciane Lourdes Webber Toss[1]
Fernanda Frizzo Bragato[2]

1. Introdução

Considerando a consolidação do trabalho informal [3] como uma das formas de organização produtiva no neoliberalismo, o objetivo desta pesquisa é analisar o papel normativo do Direito do Trabalho e das hierarquias tutelares construídas a partir do sistema juslaboral.

A proposta metodológica é o aprofundamento bibliográfico partindo da hipótese de que apesar do grande avanço teórico nos estudos sócio jurídicos sobre os impactos do neoliberalismo na supressão de direitos trabalhistas para as pessoas que vivem do trabalho, a prática de pesquisa permanece centrada em metodologias científicas de origem eurocêntrica[4], onde as complexidades e diferencialidades são invisibilizadas pela normatividade

[1] Doutoranda em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, professora da Escola Trabalho e Pensamento Crítico. Email: lucianetoss@gmail.com.

[2] Doutora em Direito, professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Email: fbragato@unisinos.br.

[3] Do ponto de vista sociológico, pessoas que vivem do trabalho informal, ou na definição de precariado em Braga (2012), são aquelas cuja relação sócio jurídica é externa ao salário. BRAGA, Ruy, ***A política do precariado: Do populismo à hegemonia lulista***. São Paulo: Boitempo, 2012.

Do ponto de vista jurídico, a Organização Internacional do Trabalho - OIT define o trabalho informal como todas as atividades econômicas de trabalhadores e unidades econômicas que não são abrangidas, em virtude da legislação ou da prática, por disposições formais. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A OIT e a Economia Informal**. Lisboa: ILO, 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714564.pdf. Acesso em 28.06.2021. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - define o trabalho informal como sendo: pessoas trabalhadoras que prestam serviço no setor privado sem carteira assinada, pessoas trabalhadoras domésticas sem carteira assinada, pessoas empregadoras sem registro no CNPJ, pessoas trabalhadoras por conta própria, com e sem registro no CNPJ. INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Setor Informal 2019**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/setor-informal.html. Acesso em 28.06.2021.

[4] Neste sentido importante citar MIGNOLO que alerta para o fato de que há uma pseudo neutralidade no saber *("*el conocimiento es des-incorporado y des-localizado*")* que leva o pesquisador invariavelmente ao recorte epistêmico da modernidade, afastando-o dos recortes locais ou regionais. MIGNOLO, Walter. **Desobediencia *epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad***. Argentina: Ediciones del Signo, 2010. p. 51.

hegemônica[5], na tentativa de manutenção de uma ideia de neutralidade e universalidade do Direito.

Num primeiro momento analisamos os dados sobre o trabalho informal e como a questão das tutelas protetivas estão vinculadas ao conceito de subordinação para depois, recuperando a gênese do Direito do Trabalho na modernidade, apontar a necessidade de uma nova epistême para análise do problema da ausência de proteção para as pessoas que vivem do trabalho.

2. Trabalho Informal e a Colonialidade do Trabalho

O trabalho informal é uma categoria da modernidade tardia[6]. Por um lado, é organização do trabalho que se contrapõem ao conceito lícito e formal que dá razão ao surgimento do Direito do Trabalho no Estado Moderno (que se estrutura a partir da ideia evolutiva que vai da servidão ao trabalho livre subordinado), por outro lado, ele se coloca como estrutura fundamental para consolidação do capitalismo pós fordista (onde o desassalariamento das pessoas que vivem do trabalho se insere como alternativa para o desenvolvimento do neoliberalismo)[7].

Assim como outros ramos do direito que surgem com o Estado Moderno, o Direito do Trabalho pretende ser universal e neutro alçando à categoria de sujeito de direitos, neste caso, trabalhistas, todos e todas que tem capacidade de vincular sua força de trabalho a um contrato. Selecionando quem integra o rol protetivo acaba por restringir o seu alcance, seja na definição de quem é apto a se enquadrar nestes conceitos, seja na manutenção das restrições raciais, sexuais, capacitistas, nacionais, etc.

---

[5] ANZALDUA, Gloria, HOOKS, Bell e SANDOVAL, Avtar Brah Chela. **Otras Inapropiables**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

[6] A modernidade tardia (ou modernidade líquida) é um conceito que associa as sociedades globais contemporâneas como um projeto de desenvolvimento da modernidade. Sociólogos e teóricos sociais como Scott Lash, Ulrich Beck, Zygmunt Bauman e Anthony Giddens, sustentam (contra os pós-modernistas) que a modernidade continua na era contemporânea, por isso é melhor concebê-la como um estado de modernidade tardia. Nesta perspectiva, o conceito de modernidade tardia propõe que as sociedades contemporâneas são uma clara continuação das transições institucionais e dos desenvolvimentos culturais modernos. BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 2001 e GIDDENS, Anthony, BECK, Ulrich e SCOTT, Lash. **Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna**. São Paulo : UNESP, 1997.

[7] NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O Conceito De Precariedade E Informalidade No Trabalho: Primeiras Notas Para Uma Reflexão Jurídico-Trabalhista. **Conflitos e novos desafios do direito : política, meio ambiente e novas tecnologias** / Virginia de Carvalho Leal, Juliana Teixeira Esteves, Carmen Montesinos Padilha, Iván Vargas Chaves, Abril Uscanga Barradas (organizadores). – Belo Horizonte: RTM, 2018, p.31-50.

2.1 Informalidade Invisibilizada

Conforme dados da Organização Internacional do Trabalho - OIT, mais 61% da população produtiva, cerca de 2 bilhões de pessoas está na economia informal. O maior número de pessoas que vivem do trabalho informal está no chamado sul global (África, 85,8%, Ásia e Pacífico, 68,2%; Estados Árabes,68,6%, pouco acima de 25% na Europa e na Ásia Central). O percentual americano é de 40%, sendo que o Brasil tem um índice de 46%. De maneira geral, diz a OIT, 93% do emprego informal do mundo está nos países emergentes e em desenvolvimento[8].

Um recente relatório da Universidade Estadual da Pensilvânia revelou como as medidas de mitigação dos impactos da pandemia do norte global afetaram as relações de trabalho da indústria têxtil de Bangladesh. Mais de um milhão de trabalhadores foram mandados para casa sem direito a salário ou a garantia de continuidade do seu emprego. A maior parte eram mulheres, oriundas de regiões rurais[9].

O recorte racial e de gênero é uma das características mais marcantes dos dados do trabalho informal. No Brasil, as taxas de desocupação e subutilização têm maiores índices entre pretos e pardos. Cerca de 2/3 dos desocupados (64,2%) e dos subutilizados (66,1%) na força de trabalho em 2018 eram de pessoas pretas ou pardas. Entre os trabalhadores informais 47,3% são de cor ou raça preta ou parda. Das mulheres negras, que compõem 92,4% do serviço doméstico no país, 73,2% não tinham registro em carteira, pelos dados de 2019[10].

Em que pese o crescimento vertiginoso do trabalho informal e do número cada vez mais expressivo de pessoas vivendo desta modalidade de trabalho, a doutrina, os pesquisadores e quem atua no sistema de justiça juslaboral segue apostando na formalidade, como elemento garantidor de tutelas protetivas e na efetividade do padrão normativo existente, como regulador de relações de trabalho, sejam no norte da Europa, sejam as do nordeste brasileiro, seja para pessoas brancas, seja para pessoas negras, seja para homens, seja para mulheres.

---

[8] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition) / International Labour Office – Geneva: ILO, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf. Acesso em 20.03.2021.

[9] CENTER FOR GLOBAL WORKERS' RIGHTS – CGWR - Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains. Universidade Estadual da Pensilvania, marco de 2020. Disponível em http://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2020/03/Abandoned-Penn-State-WRC-Report-March-27-2020.pdf. Acesso em 23.03.201.

[10] INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Setor Informal. 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/setor-informal.html. Acesso em 28.06.2021

A mais recente doutrina trabalhista brasileira busca em conceitos como subordinação digital, subordinação estrutural, subordinação reticular ou subordinação integrativa[11] a saída para enquadrar o trabalho informal nos moldes do vínculo de emprego. Nenhuma destas perspectivas se dirige a defesa das tutelas para as pessoas que vivem do trabalho. O Direito do Trabalho brasileiro, assim como o padrão normativo internacional, vinculam a proteção das pessoas que vivem do trabalho à relação jurídica subordinada.

Mesmo se considerarmos as abordagens que tem no conceito de precariado[12] seu principal objeto analítico, estas apontam como principal problema a não inserção das pessoas que vivem do trabalho no rol de trabalhos formais, trabalhos subordinados ou ainda, o assalariamento das pessoas que vivem do trabalho (conceito de propriedade social[13]).

Para Nicoli a discussão jurídica em torno das formas de trabalho informais se restringe sempre a abordagem tradicional, ou seja, como formas anômalas que precisam ser enquadradas dentro dos "mecanismos legais de proteção ou de repressão" (2020, p.4). O trabalho informal nunca ganha o espaço de categoria central para o direito do trabalho, ou para o sistema de justiça laboral ou para o movimento sindical. "A ideia de inclusão torna-se plana, reduzida a um processo binário aparente de formalização legal" (2020, p.5). A questão se resume a formalizar o que está informal[14].

Há uma clara colonialidade, não só nas formas como o mercado se organiza, mas nas perspectivas analíticas, que mantém como requisito fundamental para o reconhecimento do

---

[11] Ver respectivamente, CARELLI, Rodrigo de Lacerda, CAVALCANTI, Tiago Muniz, PATRIOTA Vanessa. **Futuro do trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade** / organização : – Brasília : ESMPU, 2020. 475 p. , DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos fundamentais na relação de trabalho. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 2, pág. 11-39, 2007, p 37. MENDES, Marcus Menezes Barberino, CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. Subordinação estrutural reticular: uma perspectiva sobre a segurança jurídica. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, n. 76, jul./dez. 2007, p. 197-218. PORTO, Lorena Vasconcelos. A necessidade de uma releitura universalizante do conceito de subordinaçã. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 24, mai./jun. 2008, p. 6-30

[12] STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Traduzido por Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. MÉSZÁROS, István, **Para além do capital : rumo a uma teoria da transição** / tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo : Boitempo, 2011. ANTUNES. Ricardo. **O privilégio da servidão**. Boitempo: São Paulo. 2020. HARVEY, David. **Condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural.** trad. de Adail Sobral e Maria Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992. BRAGA, Ruy. ***A política do precariado: Do populismo à hegemonia lulista***. São Paulo: Boitempo.

[13] *GORZ, André.* ***Metamorfosis del trabajo****. Madrid: Editorial Sistema, 1997. CASTEL, Robert.* ***As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário****. Petrópolis: Vozes, 1998.*

[14] Afirma Nicolis que a categoria central do emprego, ou do vínculo empregatício, vai nortear toda e qualquer avaliação, análise ou forma no direito do trabalho. No caso das formas de trabalho informais, diz ele que ser ou não empregado (*funcionário*) é a única questão jurídica relevante, NICOLI, Pedro Augusto Gravatá . *Centralizing informal work, complexifying inclusion, decolonizing labour law.* **Rev. Direito e Práxis**., Rio de Janeiro, v. 11, N. 4, 2020, p. 2696-2724. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/CFtkPSsm3JLbyKCf3zsz8mm/?lang=en&format=pdf. Acesso em 07.06.2021.

lugar do trabalhador protegido pelo sistema normativo, o contrato de emprego. As hierarquias que estão presentes em conceitos como o de colonialidade do poder ou colonialidade do trabalho (aqui considerada a organização social do trabalho baseada em critérios raciais e sexuais, por exemplo) estão muito presentes na distribuição do trabalho informal[15].

2.2 Neutralidade moderna e a colonialidade do trabalho

O Direito do Trabalho surge com o Estado Moderno através do modo de produção capitalista e a subordinação da força do trabalho ao capital. Conforme Andrade e D'Angelo as repercussões da objetificação contratual do corpo humano e a subordinação da vontade são realidades que justificam um tratamento jurídico próprio, uma vez que o Direito Civil pressupunha uma igualdade formal entre as partes contratantes. Teremos, portanto, os elementos da dependência e da subordinação como a síntese que afirma a necessidade de um ramo especializado do direito[16].

Como bem descreve Nicoli, o surgimento do Direito do Trabalho e do que chamamos de tutelas protetivas em sentido amplo, se dá no confronto das instituições do Estado Liberal e com a realidade de hiperexploração da mão de obra no processo de industrialização moderna. O que ocorre ali, diz o professor, *é um embate substancial do Direito com realidades fáticas de violenta contrariedade aos valores afirmados nas revoluções burguesas (*2015, p. 142*)*. Os princípios da liberdade e da igualdade perdem substancialmente valor quando deparados com as condições de trabalho precário e desumano no século XIX. O que acomoda as duas realidades é o Direito do Trabalho[17].

---

[15] A isso Nicolis dá o nome de *coloniality of labour regulation* (*colonialidade da regulação do trabalho)* onde a *law is key for reinstituting and perpetuating coloniality* (lei é a chave para reinstituir e perpetuar a colonialidade) NICOLI, Pedro Augusto Gravatá . Centralizing informal work, complexifying inclusion, decolonizing labour law. Rev. Direito e Práxis., Rio de Janeiro, v. 11, N. 4, 2020, p. 2696-2724.. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/CFtkPSsm3JLbyKCf3zsz8mm/?lang=en&format=pdf. Acesso em 07.06.2021, p. 6. *p. 7).*

[16] ANDRADE, E. G., & D'ANGELO, I. M. (2016). Direito Do Trabalho E Teoria Social Crítica: Um Diálogo Indispensável Entre Este Campo Do Direito E Os Demais Saberes Sociais. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito,** v. 3 n. 1: jan./abr. 2016, p. 71-96.. Acessível em: http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/49/71. Acesso em 15.03.2019.

[17] NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O sujeito trabalhador e o Direito Internacional Social: a aplicação ampliada das normas da Organização Internacional do Trabalho. **Tese de Doutoramento em Direito** apresentada, sob a orientação da Professora Doutora DANIELA MURADAS REIS, ao Programa de PósGraduação em Direito da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, fev. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/41551256/O_sujeito_trabalhador_e_o_Direito_Internacional_Social_a_aplica%C3%A7%C3%A3o_ampliada_das_normas_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_do_Trabalho. Acesso em 12.12.2019.

Recepcionando os fundamentos da filosofia liberal e tendo como centro de referência o Estado Moderno[18], o Direito do Trabalho é um ramo cuja normatização elege um modelo de Estado e de sociedade centrados na compra e venda da força de trabalho. Seu objeto central é o trabalho livre, subordinado e assalariado que atua como um modelo de sociabilidade que pretende universalizar o modo de produção capitalista, mas também a seleção de pessoas destinatárias das tutelas protetivas.

Conforme Muradas e Pereira ao vincular sua rede de proteção às formas livre e subordinadas de trabalho, abrigando apenas as relações assim reconhecidas como de emprego, o Direito do Trabalho deixa a margem do sistema de tutelas as pessoas que vivem do trabalho informal e das formas de trabalho não reconhecidas como contratos de emprego[19].

Há questões recorrentes nas abordagens existentes sobre a efetividade do Direito do Trabalho. Uma delas é a base fundante europeia que rejeita formas atípicas de trabalho contemporânea e que se encontram com mais incidência nos países situados no sul global[20]. Assim como na teoria dos Direitos Humanos, a origem histórico-geográfica e antropológico-filosófica do Direito do Trabalho é a Europa e a perspectiva é a de um empreendimento normativo civilizatório de sucesso [21].

De acordo com Grosfoguel essa "racionalidade eurocêntrica*"* (2008, p.5) trata de um sujeito epistêmico neutro (desprovido de sexualidade, gênero, etnia, classe, espiritualidade, língua, idade)[22]. O processo de colonialidade estabeleceu uma série de hierarquias que se

---

[18] O princípio da autonomia da vontade, até então, não era universal e sim, entre proprietários, pois, pressupunha um sujeito de direito e uma propriedade a ele destinada[18]. Era necessário, para a sobrevivência do conceito, que se universalizasse o princípio, para que fossem integrados novas formas de propriedade. Cf. PRATA, [...] *a propriedade que cada homem tem no seu próprio trabalho é fonte original de toda a outra propriedade, e por isso a mais sagrada e inviolável. O património (sic) de um homem pobre consiste na força e destreza das suas mãos[...]*.PRATA, **A Tutela Constitucional da Autonomia Privada.** Coimbra. Almedina, 1982, p. 9.

[19] MURADAS, Daniela e PEREIRA, Flavia Souza Maximo (2018) Decolonialidade do saber e direito do trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. **Rev. Direito e Práxis**, v. 9, n. 4., Out 2018, p. 21117-2142. Disponível em https://www.scielo.br/j/rdp/a/pg95kcBhyQTgcTPVFbMwCfR/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 15.03.2019.

[20] WORLD RESOURCES INSTITUTE – WRI. "Globally, informal employment represents just over 60 percent of total employment and nearly 44 percent of urban employment. In some cities of the global south, the informal economy employs 80 percent of the working population. **Informal Workers Make Cities Work for All: 3 Stories from Thailand, India and Colombia**. Disponível em: https://thecityfix.com/blog/informal-workers-make-cities-work-3-stories-thailand-india-colombia-valeria-gelman-jillian-du/?utm_source=twitter.com&utm_medium=wricities&utm_campaign=socialmedia. Acesso em 20.03.2021.

[21] BRAGATO, Fernanda. Para Além Do Discurso Eurocêntrico Dos Direitos Humanos: Contribuições Da Descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Eletrônica, Vol. 19. N.1, Jan-abr – 2014. Disponível em https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954. Acesso em 20.02.2018.

[22] Ele nos desafia a uma resistência epistêmica que possa complexificar a análise dos sistemas de exploração e expropriação: "*proponho que uma perspectiva epistémica que parta de lugares étnico-raciais subalternos pode contribuir em muito para uma teoria crítica descolonial radical, capaz de transcender a forma como os paradigmas da economia política tradicional conceptualizam o capitalismo enquanto sistema global ou sistema-mundo..... discussão epistémica sobre as implicações da crítica epistemológica que intelectuais feministas e de*

demonstraram muito bem sucedidas se observarmos a estrutura juslaboral. Há acomodação estrutural entre os elementos que compõe o conceito de capitalismo global, de organização colonial do trabalho e o padrão normativo do direito.

Para além da colonialidade do poder, nos interessa aqui, especialmente, a abordagem sobre a colonialidade do trabalho[23]. As formas de trabalho que são reguladas pelo conceito de emprego estabelecem um padrão normativo que não contempla a totalidade das relações de produção do que Quijano chama de sistema-mundo capitalista. Isto quer dizer que o Direito do Trabalho, assim como a teoria geral dos Direitos Humanos[24], tende a generalizar as formas de exploração e de universalizar as soluções jurídicas.

Conforme Quijano, o controle das forças produtivas contribui para o desenvolvimento, manutenção e consolidação de um modelo de sistema-mundo capitalista. O processo de racialização e, consequentemente de inferiorização das pessoas, no que podemos chamar de hierarquização do humano, legitimou a articulação de diversas formas e possibilidades de exploração das forças produtivas[25].

Em Quijano, para quem cada forma de controle do trabalho esteve articulada com uma raça particular, este controle racial estabeleceu um controle sobre formas especificas, não só do trabalho em si, mas dos grupos raciais que o executavam (o que ele chamou de "grupo específico de gente dominada*"* (2005, p.119) *[26]*. Essas tecnologias de dominação/exploração, raça/trabalho-gênero/trabalho, articulam-se de maneira que pareçam naturalmente associadas, o que, até o momento, tem sido excepcionalmente bem-sucedido se considerarmos a manutenção da divisão sexual do trabalho, por exemplo.

---

grupos étnico-raciais subalternizados dirigiram contra a epistemologia ocidental p.5) GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 80, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra : Coimbra, 2008, p.5. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3428/2354. Acesso em 20.09.2019.

[23] QUIJANO, Aníbal. "El trabajo". **Argumentos**, v. 26, n. 72, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v26n72/v26n72a8.pdf. Acesso em 20.04.2020.

[24] BRAGATO, F. F.; CASTILHO, N. M. O pensamento descolonial em Enrique Dussel e a crítica do paradigma eurocêntrico dos direitos humanos. **Revista Direitos Culturais**, v. 7, n. 13, p. 1-13, 2012. Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/322640408.pdfhttps://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954. Acesso em 20.02.2018.

[25] QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. **Perspectivas latinoamericanas**. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005, p. 108

[26] QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. **Perspectivas latinoamericanas**. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005, p. 108.

Uma das mais importantes ordens que se formam a partir da modernidade é o "patriarcado" do salário (2021, p. 38). A estrutura patriarcal se consolida nesta distinção de quem recebe salário e quem não recebe salário, criando mecanismos hierárquicos baseados nesta remuneração que as mulheres não recebem pelo trabalho reprodutivo[27].

O que se percebe na "metanarrativa do trabalho assalariado*" (Nicoli, 2020, p.6)* é que algumas formas de trabalho se mantém ocultas, sejam as que desafiam a estrutura formal da produção normativa (servidão contemporânea e trabalho escravo), sejam as racializadas (divisão racial do trabalho, trabalho precário e trabalho periférico), sejam as sexualizadas (divisão sexual do trabalho, trabalho reprodutivo).

3. Considerações Finais

Reconhecidos como direitos humanos fundamentais, os direitos trabalhistas se inserem na gama de direitos sociais que são destinados a promover o equilíbrio da relação havida entre quem contrata um trabalho e quem presta este trabalho. Assim como na teoria clássica dos Direitos Humanos, o Direito do Trabalho tem uma pretensa universalidade que se fundamenta nas categorias do emprego e do salário e uma neutralidade que invisibiliza uma parte significativa das pessoas que vivem do trabalho (mulheres, pessoas negras, pessoas velhas, imigrantes, etc.).

O Direito do Trabalho está inserido no processo de modernidade que produziu uma perspectiva de conhecimento que demonstra o caráter do padrão mundial de poder: colonial/moderno, capitalista e eurocentrado. Conforme Fals Borda (2015), devemos nos afastar dos pressupostos da ciência eurocêntrica para construirmos conhecimentos a partir da realidade latino-americana[28]. Descolonizar o saber acerca do Direito do Trabalho é fundamental para que se possa analisar, hierarquizando as categorias que, pela lente eurocêntrica, ficam equilibradas ou neutralizadas [29].

---

[27] FEDERICI, Silvia. **O Patriarcado do Salário**. Vol. I. São Paulo: Editora Boitempo, 2021, p. 38.

[28] FALS BORDA, O. (2015). **Una sociología sentipensante para América Latina**. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/fborda/. Acesso em: 21.10.2019.

[29] WALSH, Catherine. **Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (De)coloniales de Nuestra Epoca**. Universidad Andina Simon Bolivar: Quito, 2009. Disponível em https://www.academia.edu/35011983/INTERCULTURALIDAD_ESTADO_SOCIEDAD_LUCHAS_DE_COLONIALES_DE_NUESTRA_%C3%89POCA. Acesso em 12.09.2020.

O trabalho informal é onde se perfectibiliza esta lógica hierárquica que mantem muito bem identificados os grupos subalternos. A forma como o Direito do Trabalho categoriza o trabalho que é por ele tutelado contribui para a manutenção de formas racializadas e sexualizadas na divisão social do trabalho. Isto quer dizer que o sistema normativo laboral prioriza e atribui valor jurídico a formas especificas, não só de trabalho, mas também dos sujeitos trabalhadores.

Referências

ANDRADE, E. G., & D'ANGELO, I. M. (2016). Direito Do Trabalho E Teoria Social Crítica: Um Diálogo Indispensável Entre Este Campo Do Direito E Os Demais Saberes Sociais. **Revista Brasileira De Sociologia Do Direito,** v. 3 n. 1: jan./abr. 2016, p. 71-96.. Acessível em: http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/49/71. Acesso em 15.03.2019.

ANTUNES. Ricardo. **O privilégio da servidão**. Boitempo: São Paulo. 2020. HARVEY, David. **Condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural.** trad. de Adail Sobral e Maria Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

ANZALDUA, Gloria, HOOKS, Bell e SANDOVAL, Avtar Brah Chela. **Otras Inapropiables**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Editor, 2001.

BRAGA, Ruy, **A política do precariado: Do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRAGATO, F. F.; CASTILHO, N. M. O pensamento descolonial em Enrique Dussel e a crítica do paradigma eurocêntrico dos direitos humanos. **Revista Direitos Culturais**, v. 7, n. 13, p. 1-13, 2012. Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/322640408.pdfhttps://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954. Acesso em 20.02.2018.

BRAGATO, Fernanda. Para Além Do Discurso Eurocêntrico Dos Direitos Humanos: Contribuições Da Descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Eletrônica, Vol. 19. N.1, Jan-abr – 2014. Disponível em https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/5548/2954. Acesso em 20.02.2018.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda, CAVALCANTI, Tiago Muniz, PATRIOTA Vanessa. **Futuro do trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade** / organização : – Brasília : ESMPU, 2020. 475 p.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CENTER FOR GLOBAL WORKERS' RIGHTS – CGWR - Abandoned? The Impact of Covid-19 on Workers and Businesses at the Bottom of Global Garment Supply Chains. Universidade Estadual da Pensilvania, marco de 2020. Disponível em http://www.workersrights.org/wp-content/uploads/2020/03/Abandoned-Penn-State-WRC-Report-March-27-2020.pdf. Acesso em 23.03.201.

DELGADO, Mauricio Godinho. Direitos fundamentais na relação de trabalho. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 2, pág. 11-39, 2007, p 37.

FALS BORDA, O. (2015). **Una sociología sentipensante para América Latina**. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/coedicion/fborda/. Acesso em: 21.10.2019.

FEDERICI, Silvia. **O Patriarcado do Salário**. Vol. I. São Paulo: Editora Boitempo, 2021, p. 38.

GIDDENS, Anthony, BECK, Ulrich e SCOTT, Lash. **Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna**. São Paulo : UNESP, 1997.

GORZ, André. **Metamorfosis del trabajo**. Madrid: Editorial Sistema, 1997.

GROSFOGUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 80, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra : Coimbra, 2008, p.5. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/3428/2354. Acesso em 20.09.2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Setor Informal 2019**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/setor-informal.html. Acesso em 28.06.2021.

MENDES, Marcus Menezes Barberino, CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. Subordinação estrutural reticular: uma perspectiva sobre a segurança jurídica. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, n. 76, jul./dez. 2007, p. 197-218.

MÉSZÁROS, István, **Para além do capital : rumo a uma teoria da transição** / tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo : Boitempo, 2011.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia *epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad***. Argentina: Ediciones del Signo, 2010. p. 51.

MURADAS, Daniela e PEREIRA, Flavia Souza Maximo (2018) Decolonialidade do saber e direito do trabalho brasileiro: sujeições interseccionais contemporâneas. **Rev. Direito e Práxis**, v. 9, n. 4., Out 2018, p. 21117-2142. Disponível em https://www.scielo.br/j/rdp/a/pg95kcBhyQTgcTPVFbMwCfR/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 15.03.2019.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá . *Centralizing informal work, complexifying inclusion, decolonizing labour law.* **Rev. Direito e Práxis**., Rio de Janeiro, v. 11, N. 4, 2020, p. 2696-2724. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/CFtkPSsm3JLbyKCf3zsz8mm/?lang=en&format=pdf. Acesso em 07.06.2021.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O Conceito De Precariedade E Informalidade No Trabalho: Primeiras Notas Para Uma Reflexão Jurídico-Trabalhista. **Conflitos e novos desafios do direito : política, meio ambiente e novas tecnologias** / Virginia de Carvalho Leal, Juliana Teixeira Esteves, Carmen Montesinos Padilha, Iván Vargas Chaves, Abril Uscanga Barradas (organizadores). – Belo Horizonte: RTM, 2018, p.31-50.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. O sujeito trabalhador e o Direito Internacional Social: a aplicação ampliada das normas da Organização Internacional do Trabalho. **Tese de Doutoramento em Direito** apresentada, sob a orientação da Professora Doutora DANIELA MURADAS REIS, ao Programa de PósGraduação em Direito da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, fev. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/41551256/O_sujeito_trabalhador_e_o_Direito_Internacional_Social_a_aplica%C3%A7%C3%A3o_ampliada_das_normas_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_do_Trabalho. Acesso em 12.12.2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. A OIT e a Economia Informal. Lisboa: ILO, 2006. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714564.pdf. Acesso em 28.06.2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition) / International Labour Office – Geneva: ILO, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf. Acesso em 20.03.2021.

PORTO, Lorena Vasconcelos. A necessidade de uma releitura universalizante do conceito de subordinaçã. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, n. 24, mai./jun. 2008, p. 6-30.

PRATA, **A Tutela Constitucional da Autonomia Privada.** Coimbra. Almedina, 1982, p. 9.

QUIJANO, Aníbal. "El trabajo". **Argumentos**, v. 26, n. 72, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v26n72/v26n72a8.pdf. Acesso em 20.04.2020.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. **Perspectivas latinoamericanas**. Edgardo Lander (org). Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005, p. 108.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Traduzido por Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (De)coloniales de Nuestra Epoca**. Universidad Andina Simon Bolivar: Quito, 2009. Disponível em

https://www.academia.edu/35011983/INTERCULTURALIDAD_ESTADO_SOCIEDAD_LUCHAS_DE_COLONIALES_DE_NUESTRA_%C3%89POCA. Acesso em 12.09.2020.

WORLD RESOURCES INSTITUTE – WRI. "Globally, informal employment represents just over 60 percent of total employment and nearly 44 percent of urban employment. In some cities of the global south, the informal economy employs 80 percent of the working population. **Informal Workers Make Cities Work for All: 3 Stories from Thailand, India and Colombia**. Disponível em: https://thecityfix.com/blog/informal-workers-make-cities-work-3-stories-thailand-india-colombia-valeria-gelman-jillian-du/?utm_source=twitter.com&utm_medium=wricities&utm_campaign=socialmedia. Acesso em 20.03.2021.

O ADOECIMENTO DA CLASSE TRABALHADORA SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DO NEGOCIADO SOBRE O LEGISLADO

Jaime Hillesheim[1]
Victor Hugo Sieben[2]

1. Introdução

No contexto de contrarreformas que traduzem as respostas do capital para o enfrentamento da queda das taxas de lucro em face da crise estrutural do capitalismo, nos termos definidos por Mészáros (2011), a ofensiva contra a proteção do trabalho ganha destaque. Por certo, esta ofensiva se coaduna com um conjunto de outras que resulta num intenso processo de precarização da vida e de trabalho da classe trabalhadora. Nesta direção, tendo em vista essa crise estrutural do capital, o mesmo autor argumenta que a classe trabalhadora terá que enfrentar grandes desafios impostos pelo "[...] caráter antagônico e ainda mais destrutivo da *globalização monopolista-imperialista* (MÉSZÁROS, 2011, p. 140, grifo do autor).

Levando em conta a particularidade da realidade brasileira, cuja economia se insere de modo subordinado e em condição de dependência na divisão internacional do trabalho conformada por relações imperialistas, a mencionada ofensiva apresenta características mais perversas, haja vista que as políticas trabalhistas instituídas a partir de importantes lutas da classe trabalhadora, de fato, nunca se universalizaram. Séries históricas de indicadores relativos à informalidade, ao desemprego e à situação de desalento expressam objetivamente os limites das promessas de justiça social sempre acionadas pelas classes proprietárias para tentar arrefecer os conflitos de classe[3].

Ainda que se possa dizer que a precarização do trabalho é um processo inerente ao capitalismo, é imprescindível levarmos em conta na análise da realidade um dos princípios fundamentais do método crítico de Marx – a historicidade – de modo a localizar

[1] Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: Jaime.h@ufsc.br.

[2] Estudante do curso de graduação em serviço social da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador PIBIC/CNPq. E-mail: vhsieben@gmail.com.

[3] Séries históricas com dados sobre a realidade do mercado de trabalho no Brasil podem ser analisados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>. Acesso em: 14 out. 2021.

as categorias na histórica. Tal processo só pode ser compreendido na dinâmica das relações entre capital e trabalho. E, conforme adverte Ricardo Antunes (2018, p. 59, grifo do autor), a precarização [...] pode tanto se *ampliar* como se *reduzir*, dependendo diretamente da *capacidade de resistência, organização e confrontação da classe trabalhadora*".

No Brasil, mas também em todo o mundo – a classe trabalhadora vem enfrentado a destruição do acervo de direitos trabalhistas historicamente conquistado ao tempo em que suas organizações sindicais têm assumido progressivamente uma posição defensiva, quando não de cooperação com o capital, restando muito evidente um deslocamento das lutas do campo do sindicalismo classista, para o de negociação (Alves, 2006) que, no nosso ponto de vista, tem significado constantes processos regressivos no âmbito da proteção laboral.

A ofensiva do capital não tem dado trégua aos trabalhadores brasileiros[4], independentemente das forças políticas que assumiram o poder, notadamente desde a década de 1990. Tanto os governos de Fernando Henrique Cardoso como os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff colocaram suas marcas neste processo de destruição de direitos por meio de programáticas de cunho neoliberal assentadas nas variações de um "novo desenvolvimentismo" que, conforme Castelo (2012, p. 631), acabaram por reproduzir as condições da dependência sem promover qualquer ruptura, de modo a reafirmar "[...] o desenvolvimento desigual e combinado brasileiro". Mas, o que parecia ser o fundo do poço era ainda um fundo falso. Com a concretização do golpe de 2016 que destituiu do cargo a então presidenta Dilma Rousseff, a sanha do capital – flertando com forças políticas de cunho fascista – se tornou ainda mais explícita, fazendo chegar ao poder um agente ultraconservador que impunha novas e profundas derrotas à classe trabalhadora. Esse processo parece corroborar com os argumentos de Alysson Mascaro (2013, p. 59) para quem o Estado não tem "[...] um caráter burguês porque o domínio de suas instituições está supostamente sendo feito por agentes ou representantes do interesse burguês, [pois] o Estado é capitalista porque sua forma estrutura as relações de produção do capital.

E, no contexto de crise estrutural, o Estado que conforma as relações sociais de produção que são próprias dessa sociabilidade, não tem mecanismos que possam

[4] Na construção textual não faremos uso da flexão de gênero, mas quando nos referimos aos sujeitos trabalhadores, por certo, estamos nos referindo aos trabalhadores e às trabalhadoras, no conjunto da classe.

ultrapassar ou superar os limites impostos pelas leis internas do desenvolvimento do modo de produção capitalista. Não por outra razão, ainda que sejam identificadas particularidades em diferentes economias, as respostas formuladas pelas classes proprietárias dos meios de produção para recompor as taxas de lucro implicam menos proteção e intensificação da exploração da força de trabalho.

Ainda que não sintetize exclusivamente o processo de precarização do trabalho, a aprovação da Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017[5], constituiu, sem dúvida, um importante avanço do capital sobre o trabalho no Brasil. Ao mesmo tempo serve de referência à classe trabalhadora para que esta perca as ilusões quanto à perenidade das conquistas parciais no espectro da chamada cidadania burguesa viabilizadas pelo confronto com o capital, haja vista que estas não provocam rupturas com esta forma social e histórica.

Esse avanço do capital sobre os direitos trabalhistas significou, concretamente, o que Antunes (2018) chama de "devastação do trabalho", haja vista que regulou em patamares mais precários formas de uso e controle da força de trabalho com o objetivo de atender as necessidades da acumulação flexível. Uma das expressões desta devastação é o adoecimento dos trabalhadores em decorrência do trabalho. Esse processo de adoecimento no e pelo trabalho se espraia em todos os setores econômicos, atingindo aqueles inseridos nas mais variadas atividades, sejam elas manuais ou mais intelectualizadas, formais ou informais. Ele se revela na elevação dos acidentes envolvendo os motoboys nos centros urbanos que trafegam apressadamente pelas avenidas para responder as demandas direcionadas por plataformas digitais, no sofrimento psíquico dos trabalhadores da educação em todos os níveis de ensino, nas lesões por esforço repetitivo ou nos distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho entre aqueles que atuam nas empresas de tecnologias ou naquelas que as adotam em seus processos de trabalho, no estresse e fadiga dos profissionais da área da saúde, na depressão entre os que atuam na política de assistência social, na sobrecarga de trabalho das trabalhadoras submetidas a relações de dominação e opressão de gênero que, além da atividade profissional, precisam se ocupar sozinhas das tarefas domésticas e do cuidado, etc. O adoecimento também é desencadeado pela insegurança e pela instabilidade do emprego em face de acordos e negociações que acabam por dar "carta branca" aos

[5] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 15 out. 2021.

empregadores para fazerem uso de estratégias que facilitam a dispensa da força de trabalho a qualquer tempo e sob qualquer argumento, pelos baixos salários que não viabilizam condições dignas de moradia e de alimentação, pelas longas e extenuantes jornadas de trabalho, entre tantos outros fatores que foram potencializados com o advento da contrarreforma trabalhista, cujo princípio balizador foi o da prevalência do negociado sobre o legislado.

A adoção desse princípio dá maior elasticidade às pactuações relativas às formas de contratação da força de trabalho que nas próprias normativas já são viabilizadas com nenhuma ou reduzida proteção. A possibilidade da terceirização ampla e irrestrita, a flexibilização das regras para o desenvolvimento de atividades insalubres, a flexibilização da jornada de trabalho, o parcelamento das férias, os contratos de trabalho por tempo parcial, a contratação de trabalho intermitente, etc. mostram que a saúde do trabalhador passou ao largo de qualquer preocupação do legislador apologeta da burguesia brasileira.

A despeito desses tempos tão duros, a problematização dos efeitos da contrarreforma trabalhista sobre a saúde dos trabalhadores nos parece tarefa essencial. De acordo com Lara (2011, p. 82)

> [...] a discussão sobre saúde do trabalhador torna-se pertinente quando a realizamos de forma crítica e com o objetivo de desenvolver argumentos para a classe trabalhadora projetar 'mudanças sociais', que neguem radicalmente as condições vigentes de vida dentro e fora do trabalho.

Nesse sentido, à luz de dados coletados numa pesquisa que tem como fontes privilegiadas Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho pactuados entre organizações sindicais de trabalhadores e de empregadores no contexto catarinense[6], pretendemos suscitar algumas questões mais diretamente afetas à saúde da classe trabalhadora.

Em consonância a um grande número de trabalhos que vêm sendo publicados desde antes mesmo da implementação da nova legislação trabalhista, compreendemos que a contrarreforma intensifica os processos de precarização da vida e do trabalho e, portanto, repercute diretamente sobre as várias dimensões da forma de ser e de existência da classe trabalhadora. Conforme mencionamos, afeta tanto aqueles segmentos que estão no mercado formal ou informal de trabalho como aqueles desempregados ou aqueles que se encontram em situação de desalento – porque desistiram de procurar trabalho. Ainda,

[6] Trata-se da pesquisa intitulada: As novas bases legais das relações trabalhistas: um estudo de Convenções e Acordos Coletivos de Trabalho celebrados em Santa Catarina a partir de 2017.

impacta direta e negativamente sobre as condições objetivas e subjetivas da classe trabalhadora pela ampliação das possibilidades de o capital fazer uso da força de trabalho por meio de estratégias mais precarizantes, mas que se apresentam como "modernas", em contraposição ao que os empresários brasileiros denominam de condições e relações "arcaicas" que travam as atividades econômicas diante da dinâmica do mercado mundial.

A possibilidade de negociar livremente condições de trabalho que não necessariamente apresentem benefícios aos trabalhadores – o que até então não possuía amparo legal, previamente à inclusão do artigo 611-A na CLT pela contrarreforma –, seja através dos instrumentos coletivos ou até mesmo individuais, evidencia com ainda maior nitidez o caráter de desregulamentação do trabalho por parte da nova legislação. Trabalhadores de um mesmo setor econômico podem ter condições de trabalho bastante distintas, variando de acordo com as empresas ou, ainda, dentro de uma mesma empresa, em virtude de acordos individuais realizados diretamente entre patrão e empregado. Em geral

> [...] as conquistas mais significativas que superam os parâmetros legais ocorrem em setores que concentram grandes empresas e onde a organização sindical é mais forte. Nos setores mais frágeis, geralmente as negociações avançam pouco ou apenas reproduzem a legislação. Esta, por sua vez, também é a principal referência nas reivindicações e na judicialização dos conflitos. Em um país como o Brasil, onde as relações de trabalho historicamente são predatórias, onde direitos básicos são sistematicamente desrespeitados, *a lei é a referência ética para assegurar alguma proteção no trabalho* (CARDOSO; LIMA, 2020, p. 5).

Assim, nos períodos em que há um avanço do capital sobre a classe trabalhadora[7], observa-se a *retirada* dos direitos (trabalhistas, previdenciários, sociais etc.) historicamente conquistados pelos trabalhadores. A prerrogativa sob a qual se sustenta a "flexibilização" das relações de trabalho ou a prevalência das negociações sobre a legislação representa uma outra face desse mesmo fenômeno: fornecem-se as bases para que os direitos trabalhistas deixem de ser garantidos, e isso aparece como sendo algo de "comum acordo" entre as empresas e seus empregados.

[7] Esse avanço é, em grande medida, possibilitado pela configuração da dinâmica econômica e situação do mercado de trabalho de um dado momento histórico. Como podemos observar, vem havendo nos últimos anos um crescimento exponencial do desemprego e dos postos de trabalho informais e/ou autônomos (conta própria), o que possibilita que as empresas negociem condições piores com seus empregados – ainda que em postos de trabalho formais –, visto que há um grande contingente de trabalhadores dispostos a aceitarem essas mesmas condições em virtude do desemprego ou ocupações precárias. A forma com que o modo de produção capitalista reproduz-se em escala ampliada a partir da ampliação do exército industrial de reserva está explicitada em MARX, 2013.

Essa nova configuração das relações de trabalho impacta fortemente nas condições de vida e na saúde de todos os trabalhadores. E, para evidenciar como isso vem se processando na realidade concreta, na próxima seção do presente artigo, apresentaremos alguns dos resultados da pesquisa alhures mencionada que demonstram empiricamente algumas das estratégias usadas pelo capital em relação ao uso e controle da força de trabalho viabilizadas pelas normas instituídas por meio da Lei n.º 13.467/2017.

2. A potencialização do adoecimento do trabalhador por meio da contrarreforma trabalhista

Uma das principais mudanças inauguradas pela contrarreforma trabalhista diz respeito à jornada de trabalho 12x36 – 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso –, que poderá ser implementada mediante convenção, acordo coletivo ou acordo individual escrito.

Apesar de não possuir respaldo legislativo prévio à nova legislação, a jornada 12x36 já poderia ser adotada mediante acordos ou convenções coletivas. A grande mudança, portanto, foi a possibilidade de implementá-la mediante acordo individual entre o empregador e o empregado. Assim, mais empresas tiveram autorização para optar pela adesão ao novo formato de jornada para um número maior de empregados, sem a necessidade de realizar processos negociais com as entidades representativas dos trabalhadores e, dessa forma, prescindindo de registro nos instrumentos coletivos.

Do total de 16 setores econômicos analisados[8], foram encontrados instrumentos coletivos que previam a adesão ao modelo de jornada mencionado em cinco deles.

Em função da lógica da jornada 12x36 os trabalhadores a ela submetidos muitas vezes deverão trabalhar aos sábados, domingos e feriados, o que tem impacto direto na dinâmica da convivência social e comunitária, por exemplo.

Outra questão relacionada a este tipo de jornada e que é bastante controvertida diz respeito à possibilidade ou não de realização de horas extras quando o trabalhador está

[8] Os dados que aqui estamos usando como referência foram os coletados em 99 instrumentos de negociação coletivas (49 ACT e 50 CCT) de 16 setores da economia catarinense, pactuados a partir de 2019, sendo eles: Construção Civil, Meio ambiente, Tecnologia da Informação e Comunicação, Agroalimentar, Móveis e Madeira, Bens de Capital, Papel e Celulose, Energia, Metalmecânica e Metalurgia, Indústrias Emergentes, Produtos Químicos e Plásticos, Cerâmica, Papel e Celulose, Economia do mar, Saúde e Têxtil e Confecção.

submetido a esta jornada (12x36). Para alguns, este tipo de jornada não comporta a realização de horas extraordinárias, mas para outros há, sim, pela via da livre negociação inclusive, esta possibilidade[9].

A despeito disso, mais problemático é pensar nas condições físicas e mentais dos trabalhadores obrigados a realizar horas extras quando submetidos a este tipo de jornada. Muitos estudos mostram que a probabilidade de ocorrência de acidentes de trabalho é maior nas horas finais da jornada (aqui pensando aquelas jornadas até então mais habituais de 8h por dia). Se isso já é cientificamente provado, podemos inferir que na jornada 12x36 esta probabilidade é ainda maior e, maior ainda, se os trabalhadores tiverem que realizar hora extra mesmo já tendo trabalhado 12 horas no dia.

Ainda, a nova legislação permite que os trabalhadores submetidos à jornada 12x36 laborem em ambientes insalubres sem a necessidade de licença prévia por parte das autoridades e órgãos de fiscalização – conforme previsto no parágrafo adicionado ao artigo 60 da CLT.[10]

Ainda relacionado à jornada de trabalho, observou-se nos instrumentos coletivos analisados uma ampla adoção ao banco de horas – do total de 16 setores econômicos, apenas dois deles não tiveram menção à possibilidade de adoção do banco de horas.

Conforme demonstram Krein e Alves (2021), o banco de horas é uma prática que vem sendo implementada nas relações de trabalho no Brasil há quase duas décadas. Nas palavras do autor e da autora:

> A proposta do banco de horas começa a ser introduzida por meio de negociação coletiva como 'alternativa' ao problema do desemprego e do baixo nível de atividade econômica na crise 1991-93, especialmente no setor metalúrgico e, em particular, no automotivo. A barganha na época buscava combinar uma redução da quantidade de horas semanais para evitar despedidas por um período de troca de uma compensação futura das horas não trabalhadas (KREIN; ALVES, 2021, p. 730).

Ainda, o banco de horas se apresenta como uma alternativa à redução de custos (pelo não pagamento de horas extras e maior racionalização do uso do tempo de trabalho) e uma maior liberdade para as empresas poderem ajustar a jornada de trabalho de acordo com suas necessidades – sazonalidades, crises etc. Ou seja, é garantida uma maior

[9] Vale mencionar que não há qualquer disposição na nova legislação trabalhista quanto a percentuais específicos para as horas extras realizadas na jornada 12x36. Dessa forma, as horas extras realizadas numa jornada de 12 horas são remuneradas da mesma forma que horas extras realizadas numa jornada de oito horas diárias.

[10] **Art. 60. Parágrafo único.** Excetuam-se da exigência de licença prévia as jornadas de doze horas de trabalho por trinta e seis horas ininterruptas de descanso. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943).

autonomia às empresas para flexibilizarem as jornadas de trabalho de acordo com seus anseios. Em contrapartida, essa flexibilização acaba por reduzir as possibilidades de os trabalhadores organizarem suas vidas fora do trabalho.

Por se tratar de um fenômeno já existente, a inovação trazida pela contrarreforma diz respeito à possibilidade de pactuação do regime de banco de horas por *acordo individual escrito*, conforme disposto no inciso 5º do artigo 59 da CLT[11]. Tal medida faz com que a capacidade de resistência por parte dos sindicatos em relação à adoção de regulamentações desfavoráveis aos trabalhadores seja substancialmente reduzida, tendo em vista que "se o sindicato se negar a negociar, a empresa pode pressionar com a ameaça do contrato individual" (KREIN; ALVES, 2021, p. 732).

Quanto ao seu funcionamento, observamos que há uma diferença bastante significativa quanto ao usufruto das horas devidas – tanto em relação às empresas como aos trabalhadores. No caso da empresa possuir horas de crédito – ou seja, o trabalhador ter débitos para com a empresa, seja por conta de faltas (previamente acordadas como sendo integradas ao banco) ou atrasos e saídas antecipadas –, a empresa possui total liberdade quanto à deliberação de quando, como e onde deverá se dar as horas de trabalho a serem realizadas; quando é o trabalhador que possui horas de crédito, por já tê-las laborado previamente, há uma série de impedimentos quanto ao seu livre usufruto por parte dele, havendo necessidade de negociar previamente com a chefia da empresa e/ou superior do setor em específico, verificando as condições de a empresa dispensar ou não os serviços do trabalhador naquele momento.

Inclusive, a própria formação do banco de horas não se dá de forma "automática", uma vez que é a empresa que decidirá se faltas, por exemplo, poderão compor o banco de horas dos trabalhadores. Conforme demonstram Krein e Alves (2021, p. 741, grifo dos autores):

> Um tema [...] é se as faltas não justificadas, os atrasos e as saídas antecipadas podem ser computadas para o banco de horas. [...].
> Esta regra, que poderia representar um benefício ao trabalhador ao possibilitar que atrasos e faltas não sejam descontados de seu salário, não é de fato efetiva, uma vez que cabe a empresa, *unicamente* a seu critério, aceitar ou não essa condição, o que não permite afirmar que seja de fato aplicada.

[11] **Art. 59.** § 5º O banco de horas de que trata o § 2º deste artigo poderá ser pactuado por acordo individual escrito, desde que a compensação ocorra no período máximo de seis meses. (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017).

Dessa forma, as empresas passam a dispor de seus trabalhadores em jornadas de trabalho cada vez mais longas e, no ato de compensação das horas livres por parte dos trabalhadores, resta à empresa a decisão quanto às condições para seu usufruto, de acordo com seus próprios interesses e necessidades produtivas. Em contrapartida, os trabalhadores laboram jornadas prolongadas de trabalho – podendo chegar a 56 horas semanais, com base em duas horas extraordinárias diárias – e são impedidos de usufruir de seu tempo livre da forma que lhes convêm, aprofundando ainda mais o domínio do trabalho assalariado sobre o restante do tempo destinado às demais atividades que compõem a vida de cada trabalhador.

Em virtude da pandemia da Covid-19, observamos que uma grande quantidade de instrumentos coletivos de diversos setores econômicos adotaram expressamente as medidas de manutenção do emprego e renda implementadas pelo governo federal, como foi a MP 927, MP 936 e, posteriormente, a Lei n.º 14.020, de 6 de julho de 2020[12].

Dentre os 16 setores econômicos analisados, observamos que em instrumentos referentes a sete deles há o estabelecimento de medidas/alterações na organização do trabalho em virtude da pandemia e dos programas estabelecidos.

Ainda que o cenário tenha sido de impactos generalizados – tanto para as empresas quanto para os seus trabalhadores –, o que prevaleceu foi a violenta corrosão das condições de vida de uma enorme parcela da classe trabalhadora, que teve suas rendas muito reduzidas ou simplesmente anuladas. Ainda, o manejo do controle da pandemia por parte do governo federal e governos estaduais demonstrou o genuíno descaso com que é tratada a parcela majoritária da população, necessitada de continuar enfrentando espaços e meios de transporte lotados para garantir sua subsistência ao serem obrigados a se deslocarem para seus ambientes de trabalho.

Conforme dados do Ministério da Economia analisados por Heinen (2020), o número de trabalhadores afetados pelo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER) entre abril e dezembro de 2020 foi de 9,8 milhões, tendo sido firmados 20,1 milhões de acordos de suspensão de contrato ou redução de jornada e salário. Em Santa Catarina foram firmados 873,8 mil acordos, envolvendo 491,3 mil trabalhadores. Quanto à perda salarial dos trabalhadores catarinenses, o autor comenta:

[12] Em 2021 novas normativas a respeito foram publicadas, a exemplo da MP n.º 1.039, de 18 de março de 2021 que foi regulamentada pelo Decreto n.º 10.661, de 26 de março de 2021.

> Considerando todo o período entre abril e dezembro de 2020, estima-se que as empresas deixaram de pagar um total de R$ 1,8 bilhão (média de R$ 200 milhões por mês) em salários graças a acordos firmados por meio do PEMER. Desse total, cerca de 30% *não foi reposto pelo BEm*, resultando numa *perda de R$ 509,3 milhões na massa de rendimentos dos trabalhadores catarinenses* no conjunto do período, ou R$ 56,6 milhões ao mês (HEINEN, 2020, p. 54, grifo nosso).

Assim, para além do enorme contingente de trabalhadores que deixou de exercer suas atividades laborais em virtude da pandemia da Covid-19 – em especial os trabalhadores autônomos ou informais –, os trabalhadores que possuem vínculos formais de trabalho também tiveram suas fontes de renda substancialmente reduzidas, quando não suprimidas.

Além das questões relativas à composição das jornadas de trabalho o que está relacionado também à adoção do banco de horas, outro aspecto que impacta sobre as condições de saúde do trabalhador diz respeito às férias. Neste particular, os dados da pesquisa em comento revelam que esta não tem sido objeto de pactuações entre empregadores e trabalhadores[13]. Com o advento da contrarreforma, entendemos que estas pactuações podem, sim, ser feitas, de modo a definir fracionamentos que sequer respeitem o mínimo de dias previsto na norma (um dos períodos não pode ser inferior a 14 dias corridos e os demais não podem ser inferiores a cinco dias corridos). Isso, contudo, não significa que pactuações nesse sentido não estejam sendo tabuladas amplamente, haja vista que tal fracionamento pode ser acordado a partir de negociações individuais, sem necessidade de constar qualquer referência nas CCT e nos ACT. O fracionamento das férias em até três parcelas obsta a possibilidade de o trabalhador recuperar sua saúde mental, questão que também sofre as influências da flexibilização observada em relação à redução dos intervalos intrajornadas. Esta redução, aliás, foi constatada na quase totalidade dos instrumentos analisados e em quase todos fixado em 30 minutos.

Também merece destaque, aqui, a adoção do trabalho remoto e do *home office*, haja vista que muitos estudos mostram o quanto estas formas de realização do trabalho tornam cada vez mais tênues as fronteiras entre o tempo da vida privada/pessoal e o tempo do trabalho[14]. O uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), sempre

[13] Observou-se que cláusula relativa à concessão de férias apareceu em apenas uma convenção coletiva, do setor de "Energia". No contexto da pandemia, contudo, a possibilidade de antecipação de forma impositiva foi autorizada sem reservas e sem que o um terço constitucional fosse pago no mesmo momento da concessão.

[14] Dentre outras inúmeras questões, este aspecto é problematizado pelo professor Ricardo Antunes (2018) em seu livro intitulado *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*.

muito presentes nestas modalidades de trabalho, estimulam a conexão permanente do trabalhador às atividades laborais, gerando fadiga mental, estresse e outros efeitos danosos à saúde. Nos instrumentos coletivos analisados no curso da pesquisa identificamos que esta questão também ainda não tem sido objeto de muitas pactuações. Do total de 16 setores econômicos analisados, apenas três dispuseram em seus instrumentos coletivos cláusulas relativas à adoção do teletrabalho[15]. Em todos os casos identificados, isso se deu em virtude da pandemia e da instituição de medidas de distanciamento social. A despeito dessa pouca incidência, estas formas de uso da força de trabalho aparecem como uma tendência ainda que já observada antes do período pandêmico, mas que nele ganhou impulso.

Sabemos que as formas de contratação dos trabalhadores podem oferecer mais ou menos segurança a ele em termos de garantia de sua reprodução individual e/ou familiar. Esta segurança, contudo, é diminuta ou quase inexistente quando se trata de contratos por empresas interpostas (terceirizadas) ou de trabalho intermitente. Em relação à primeira forma de contratação, há inúmeros estudos apontando os prejuízos causados à saúde dos trabalhadores em virtude das condições de trabalho – quase sempre mais precárias - a que geralmente estão submetidos os que são recrutados pelo capital sob essas regras contratuais. Nos instrumentos coletivos analisados, constatamos que a possibilidade de terceirização – seja por meio da contratação de empresas prestadoras de mão de obra ou pela contratação de mão de obra temporária – teve incidência em 4 setores econômicos[16], enquanto a contratação na modalidade intermitente apareceu em apenas dois setores[17]. Todos os instrumentos referentes à terceirização são convenções, enquanto aqueles referentes à modalidade intermitente são acordos coletivos.

[15] Identificamos referência ao teletrabalho em instrumentos coletivos relativos aos setores de "Energia" (Jaraguá do Sul), "Produtos Químicos e Plásticos" (Joinville) e "Economia do Mar" (Itajaí). Em um ACT do setor de "Meio Ambiente" (Florianópolis), havia apenas uma menção à elaboração de estudos e propostas para o trabalho remoto nas áreas que guardassem compatibilidade com essa modalidade de trabalho.

[16] Identificamos pactuações relativas à terceirização em instrumentos coletivos dos setores da Construção Civil" (Florianópolis), "Energia" (Jaraguá do Sul), "Economia do Mar" (Itajaí) e "Papel e Celulose" (Otacílio Costa).

[17] Identificamos cláusulas referentes a contratos de trabalho intermitente em instrumentos dos setores da "Construção civil" (Florianópolis) e "Agroalimentar" (Chapecó).

3. Considerações finais

O que se denota dos dados coletados na pesquisa - a despeito de sua delimitação em termos geográficos - é que o capital tem feito uso das possibilidades abertas pela contrarreforma trabalhista para otimizar o uso da força de trabalho com menos custos, o que necessariamente implica em precarização das condições de trabalho. Esta precarização, por sua vez, acaba por ter uma das suas expressões no adoecimento dos trabalhadores. Por esta razão a análise dos desdobramentos da adoção do princípio da prevalência do negociado sobre o legislado deve ser constante. É preciso que as pesquisas nesse campo possam, para além de indicadores sociais, elaborar subsídios teóricos e políticos que possam orientar os processos organizativos da classe trabalhadora no enfrentamento da intensificação da precarização das condições de vida e de trabalho, no contexto da acumulação flexível.

Referências

ALVES, Giovanni. Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000: dilemas da era neoliberal. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARDOSO, Ana Claudia Moreira; LIMA, Claudia Rejane de. A negociação coletiva e as possibilidades de intervenção nas situações de risco à saúde no trabalho. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, [*s. l.*], v. 45, ed. 2, p. 1-11, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbso/a/MsY5LTzXJmqJ7TGmZ7xTNsq/?lang=pt. Acesso em: 11 out. 2021.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/XzjDStRDdJQGpLFBJPZCfQK/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2021.

HEINEN, Vicente Loeblein. Balanço do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda em Santa Catarina. **Revista NECAT**, Florianópolis, ano 2020, v. 9, n. 18, p. 38-58, 2020. Disponível em: https://www.nexos.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4658/3547. Acesso em: 14 out. 2021.

KREIN, José Dari; ALVES, Ana Cristina. O banco de horas: a consolidação da flexibilização da jornada de trabalho. *In*: KREIN, José Dari *et al*, (org.). **O trabalho pós-reforma trabalhista (2017)**. 1. ed. São Paulo: CESIT - Unicamp, 2021. v. 2, cap. 13, p. 729-766. ISBN 978-65-994461-0-8. Disponível em: https://www.cesit.net.br/lancamento-o-trabalho-pos-reforma-trabalhista-28-6/. Acesso em: 14 out. 2021.

LARA, Ricardo. Saúde do trabalhador: considerações a partir da crítica da economia política**.** **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 78-85, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Czdx3sGRxBwP3QjS3Dvhnpp/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2021.

MARX, Karl. **O Capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

DISCURSOS DO CAMPO LEGISLATIVO CONSERVADOR SOBRE O COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

Eduardo Antonio Resende Homem da Costa[1]
João Bôsco Hora Góis[2]

1. Introdução

O trabalho escravo contemporâneo persiste, sob diversas formas, em vários países, mesmo naqueles considerados mais desenvolvidos. Ele não é um problema pontual, mas sim um elemento constitutivo do ciclo produtivo global que se beneficia da miséria de pessoas que lutam para satisfazer as suas necessidades básicas. É um trabalho que requer pouca ou nenhuma qualificação, sendo executado por indivíduos com baixíssima ou sem qualquer escolaridade e sem recursos de natureza econômica ou sem opções de sustento. Inseridos em um contexto crescente de flexibilização e eliminação da proteção ao trabalhador, esses indivíduos têm ficado cada vez mais expostos a trabalhos forçados.

No caso do Brasil, a escravização contemporânea vem sendo utilizada em diversos setores das atividades produtivas e no trabalho doméstico. Veja-se, por exemplo, "os regimes de aviamento, nos seringais da Amazônia; a morada, nas unidades açucareiras do Nordeste; e o colonato, nas fazendas de café do Sudeste" (ESTERCI e FIGUEIRA, 2000, p.2).

O silêncio sobre o trabalho escravo – seja no mundo rural, seja no mundo urbano – foi um dos fatores que fizeram com que fossem necessários cerca de 25 anos, após as primeiras denúncias, para que o Brasil admitisse, explícita e formalmente, a existência de escravos contemporâneos no país. Talvez em função dessa postura é que, somente no ano de 1995, foi criada uma estrutura estatal responsável pela libertação de pessoas vivendo em regime de escravidão contemporânea. Também em 1995, foi elaborada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 232, que previa a expropriação da propriedade em que fosse constatada a presença de trabalho escravo. Essa Proposta foi, posteriormente, em

[1] Doutor em Política Social. Investigador em Pós-doutoramento. CES/Universidade de Coimbra. E-mail: contacto@eduardohomem.com

[2] Doutor em Serviço Social. Professor Titular. Universidade Federal Fluminense. E-mail: jbhg@uol.com.br

1999, apensada a uma nova PEC, a de nº 57, aprovada em 2014, agora como a Emenda Constitucional nº 81. Ao longo de todo esse período, o enfrentamento a esse problema sofreu forte resistência, especialmente por parte de produtores rurais, manifestada nas diferentes mídias e pelos seus representantes no parlamento federal. Neste trabalho, analisamos as estratégias discursivas identificadas nos pronunciamentos dos parlamentares que representavam os interesses dos ruralistas. Tais estratégias contribuíram para o retardamento da aprovação e mesmo a esterilização do conteúdo da PEC nº 57/1999.

Para a realização do exame das estratégias em questão, foi feita uma análise e uma qualificação das manifestações contidas nos discursos legislativos ao longo da tramitação da PEC, entre 1999 e 2014, utilizando a Análise Crítica do Discurso (ACD). Optou-se pelo exame do material produzido na Câmara dos Deputados, devido ao tempo de tramitação ter sido consumido majoritariamente nessa Casa. Os discursos foram filtrados, agrupados e categorizados em formas de atitudes percebidas diante do problema. A análise das fontes aponta para a ocorrência de diferentes estratégias discursivas, as quais estão presentes no discurso político até o momento. Dentre essas estratégias, duas foram selecionadas para análise nesse trabalho: a ameaça e a procrastinação.

2. As estratégias discursivas

2.1. A ameaça

Neste trabalho, considera-se como "ameaça" a apresentação de cenários negativos diante de uma eventual aprovação da PEC.

De todas as ameaças, a mais frequente é a da perda de empregos. Não cabe aqui analisar a centralidade do emprego na vida dos indivíduos, que, no caso brasileiro, vivem sem uma rede de proteção social robusta que os apoiem em casos de perda parcial ou total da renda proveniente do trabalho. Destaque-se apenas que o medo da perda do emprego, em especial para trabalhadores mais velhos, faz com que este tipo de ameaça seja um recurso imobilizador eficiente. Ao discurso da perda de empregos, associam-se os eventuais impactos deletérios de uma fiscalização mais rigorosa das condições laborativas dos trabalhadores e as punições pela descoberta de situações de trabalho análogo ao da escravidão sobre a produção agrícola, afetando negativamente a balança comercial.

Como se vê no discurso abaixo, do Deputado Severino José Cavalcanti Ferreira, proferido em 2004, não se trata de proceder a uma total desqualificação das medidas de combate ao trabalho escravo. Ao contrário, elas são aparentemente acolhidas como de grande valor social. Contudo, tal acolhimento apresenta significativos limites quanto à sua extensão, a qual, se muito ampla, poderia inviabilizar a empregabilidade de trabalhadores rurais.

> […] não podemos assistir de braços cruzados ao desvirtuamento e à transformação de uma campanha séria e correta - como o combate ao trabalho escravo - em exigências absurdas que começam a inviabilizar o trabalho no campo (CAVALCANTI, 02/03/2004).

A fiscalização ostensiva, capaz de gerar produtores "amedrontados" ou "desestimulados", poderia, nesse quadro analítico, gerar o tão temido "desemprego em massa" – fenômeno já tão conhecido na história econômica brasileira.

Questões relativas à instabilidade política e social também são apresentadas como ameaças no caso do avanço de uma legislação mais rigorosa de combate ao trabalho escravo contemporâneo. Esse é um argumento antigo. Na verdade, ele é um dos componentes inaugurais dos debates sobre a legislação trabalhista no Brasil. Mais ainda, até mesmo a regulação do trabalho escravo a partir do século XVII esteve embebida dessa discussão – vide, por exemplo, os receios de que ocorresse no Brasil o mesmo tipo de revolução promovida pela população negra escravizada no Haiti (SALT, 2019). Essa percepção de um grande conflito iminente parece situar-se em um lastro da longa duração histórica que, suposta ou efetivamente, amedronta as elites rurais brasileiras até hoje, levando-a a pensar nos riscos de uma legislação mais protetiva causar conflitos no campo, gerados pela possibilidade de ataques às propriedades privadas. Esse medo, por sua vez, impulsionou a formulação de mais ameaças, em face da possibilidade de aprovação da PEC nº 438/01, como se pode ver na fala a seguir de autoria do Deputado Lael Varella.

> [...] como bem lembra a Campanha Paz no Campo, caso a PEC 438 venha a ser aprovada, será mais um golpe desferido contra a propriedade, que representará uma perda para todo o País. E haverá mais uma fonte de conflitos no meio rural - os agitadores e invasores profissionais não desejam outra coisa (VARELLA, 09/05/2012).

Em meio a essas ameaças e argumentações verifica-se a ocorrência de análises dualistas, que estabelecem uma antinomia entre o campo e a cidade, a qual demarca as

particularidades de cada um. Essa é uma tendência que se encontra presente em diferentes campos disciplinares e que traz como risco, dentre outros, a produção de conclusões equivocadas sobre a formação social brasileira. Mais do que isso, a dicotomia entre urbano e rural termina por reafirmar o *status* mais baixo do mundo rural, o que tem implicações práticas. Uma delas é no campo da proteção social. Para esse mundo, cuja qualidade de vida é mais baixa, podem supostamente ser destinadas políticas de qualidade inferior. Essa naturalização da oposição entre rural e urbano é a todo o tempo reafirmada na fala dos parlamentares aqui estudados, os quais lembram que a ruptura de tal diferenciação poderia gerar uma situação de caos para o setor produtivo do campo.

Por fim, a fala destacada a seguir, também do Deputado Lael Varella, é exemplo modelar da categoria aqui em análise – a ameaça. Nele consta o espectro do surgimento do desemprego, da queda de produção e do aumento de miséria. Talvez por não crer que tais argumentos sejam suficientes ou talvez pela frustração aparente pela aprovação da PEC (daí o uso da expressão "noite de luto"), sua fala foi precedida de expressões como "armadilha contra a propriedade privada" e sucedida pela afirmação recorrente de que fiscais "vão aterrorizar" produtores.

> [...] ontem foi uma noite de luto para o Congresso Nacional, em face da aprovação da PEC 438, conhecida como PEC do trabalho escravo, ou "trabalho degradante", ou ainda "trabalho análogo ao de escravo". Na verdade, seu nome poderia ter sido "PEC da armadilha contra a propriedade". [...] Onde está o povo comemorando tal libertação, como comemorou por ocasião da Lei Áurea? Assim, conforme for a aplicação dessa malfadada PEC aprovada ontem aqui nesta Casa, teremos grande desestímulo na contratação de mão de obra, fazendo surgir o desemprego, baixar a produção e aumentar a miséria. E com essas normas trabalhistas do Ministério do Trabalho que impõe a Norma Regulamentadora - NR 31, com 252 exigências impossíveis de serem cumpridas, antecedendo os fiscais que vão aterrorizar os agricultores com multas escorchantes, disso tudo só podemos esperar um lento e progressivo empobrecimento do País, para depois colocar a culpa no capitalismo ou nos Estados Unidos! (VARELLA, 23/05/2012).

Quando da emissão desse discurso tão inflamado, a PEC já tinha sido aprovada, mas ainda necessitava de regulamentação, o que aconteceria por meio do PLS nº 432/2013. Isso deixaria algum espaço para a continuidade do processo de contestação às punições previstas na Proposta de Emenda Constitucional aqui em discussão.

No Brasil, existe uma lacuna enorme entre as ideias, desejos e práticas. O debate legislativo tem demonstrado uma parte dessa lacuna que produz sem eficácia e cujo efeito é o atraso ou a imobilização do que deveria ser a solução, como tentaremos mostrar na

próxima seção. Falta "vontade política, cultura cívica e condições materiais para implementar soluções efetivas" (GÓIS, 2020, p. 82), que transportem o conjunto das ideias e normas para práticas que encaminhem uma solução real dos problemas sociais.

2.2. A procrastinação como estratégia

A procrastinação é uma palavra que pode ser designada como conservadora por excelência. Tomar decisões com risco menor ou não tomar decisões no calor dos acontecimentos são motivos considerados fortes para evitar transtornos ou efeitos colaterais não previstos. Essa, muitas vezes, é a tônica do mundo político. O mesmo processo pode ser visto no mundo empresarial. Os seus agentes dotados de maior poder decisório, ao fazerem um planejamento, avaliam os diferentes cenários (ambiental, econômico, social etc.), inclusive o cenário das múltiplas legislações brasileiras.

Nesse último caso é fundamental não ter que se defrontar com legislações restritivas à contratação da força de trabalho em condições extremamente favoráveis – como ocorre no Brasil – aos empregadores. Quando isso se dá, além das ameaças, lança-se mão de outras estratégias, como a procrastinação, para a não aprovação de tais legislações.

No caso aqui estudado isso foi feito através do *lobby* junto a parlamentares ligados, em alguma medida, financeira ou ideologicamente, ao agro negócio. Uma das formas de inibir o andamento da aprovação da legislação – a PEC – foi enfatizar o caráter indefinido do conceito de trabalho escravo.

A ideia de que trabalho escravo é uma "expressão indefinida" é, de longe, o argumento mais recorrente e, supostamente, dos mais fortes utilizados pelos deputados críticos da PEC no intento que possuíam de criar imobilidade no debate. Assim, eles buscaram causar a impressão de que ninguém se negava a tomar medidas efetivas, requerendo-se "tão somente" a definição das bases conceituais mais sólidas e transparentes em que as ações de combate ao trabalho escravo seriam implementadas. Isso, ao seu turno, implicaria a definição dos conceitos fundamentais para que não houvesse dúvidas – uma compreensão plena de todos os atores envolvidos, notadamente empregadores rurais e agentes públicos – sobre a viabilidade e adequação das estratégias a serem adotadas. Daí porque diferentes partidos, de acordo com o Deputado Nélson Marquezelli, em 07/07/2004, destacam a necessidade de examinar o tema com mais calma,

de modo a não incorrer em erros e tomada de medidas descabidas. Segundo ele: […] "por várias razões, o PTB tem dito que a PEC relacionada ao trabalho escravo tem erros bárbaros. Então, não podemos examinar essa PEC nesta sessão. Temos de examiná-la com mais vagar."

Existe uma articulação de argumentos que tendem a convergir, a partir de 2010, na cobrança por uma definição do que é o trabalho escravo. Aparentemente, diante do avanço das discussões, outros argumentos (negação e inversão de culpa; ameaça e fantasia; exceção e procrastinação)[3] foram sendo menos utilizados em favor de algo mais eficaz, resgatando o que o Deputado Lael Vieira Varella afirmava, plantando inclusive a ideia de que a expropriação retiraria dos herdeiros qualquer indenização.

> A expressão continua indefinida. E, pior, foi estendida para as áreas urbanas. Um trabalhador informal - vale lembrar que os informais representam 58% da massa de trabalhadores do País - pode servir de motivo para o confisco do imóvel rural ou urbano. E o proprietário e seus herdeiros não terão direito a qualquer indenização (VARELLA, 26/05/2004).

Ele continua a sua argumentação, revelando uma ligação com setores os mais conservadores do país, ao dizer: [...] "recebi uma carta sobre tema da maior importância da Associação dos Fundadores da TFP – Tradição, Família e Propriedade, em que pede a rejeição da proposta de emenda constitucional que expropria as propriedades em que for constatado um não definido 'trabalho escravo'" (VARELLA, 26/10/2004).

Definir trabalho escravo se tornou um norte discursivo. É verdade que isso não era a única estratégia, porque alguns discursos utilizaram outras abordagens. Porém, se não está definido o que é o trabalho escravo contemporâneo, segundo os deputados defensores desta perspectiva, a fiscalização não pode lavrar os autos. Não casualmente, foram encontradas diferentes falas sobre esse tema. O Deputado Valdir Colatto, por exemplo, inicialmente ressalta sua oposição ao trabalho escravo para, em seguida, salientar o que parece, do seu ponto de vista, serem filigranas de segurança laboral. Assim, ele afirma que:

> Claro que somos contrários ao trabalho escravo e temos de votar aqui essa matéria, mas é preciso dizer o que é trabalho escravo no Brasil. O Ministério do Trabalho não pode enquadrar o trabalho agrícola como trabalho escravo porque faltou ao catador de laranja um chapéu ou porque ele não toma água em copo descartável e, por isso, dar altas multas ao produtor. Não é esse o

[3] Para um conhecimento das categorias não examinadas nesse trabalho, cf. Costa (2019).

> trabalho escravo que combatemos e que temos de combater (COLATTO, 13/05/2010).

Vale destacar que, no conjunto dos discursos analisados, existe a consciência do lapso temporal muito grande desde a primeira votação, em primeiro turno, da PEC, a qual foi em seguida deixada no limbo legislativo. Contudo, não existia interesse em avançar na sua votação, mas, ao contrário, em obstrui-la – defendendo a necessidade de mais tempo para definir elementos centrais do seu conteúdo.

Não é incomum que, no Congresso, projetos dos mais diferentes tipos fiquem parados por um longo período de tempo. Assuntos vistos como mais importantes podem ser priorizados; dados e estudos adicionais podem ser necessários; turbulências econômicas e políticas podem retardar encaminhamentos. No caso em discussão neste trabalho, a da PEC do trabalho escravo, foi a pressão social exercida por diferentes agentes (mídias e organizações nacionais, como a Comissão Pastoral da Terra, e internacionais, como a Organização dos Estados Americanos) para colocá-la em votação que determinou o seu ressurgimento.

O debate, no campo conservador, sobre a retomada da discussão da PEC não dizia respeito a questões burocráticas. Estava, sim, relacionado aos receios com as potenciais punições que ela previa, deixando intocadas as necessárias reflexões sobre a precariedade das condições laborativas das pessoas submetidas a condições de trabalho análogo ao de escravo. Assim, a situação de pobreza que gera a escravidão contemporânea não é abordada nos discursos, nem mesmo genericamente. O foco está em como a fiscalização iria atuar sobre os proprietários rurais. Assim, vale mais uma vez afirmar, tal fiscalização é vista como aleatória e desprovida de bases conceituais que a orientem em termos práticos. Nessa reflexão feita pelos parlamentares, lastimavelmente, não aparecia qualquer preocupação com o estágio de proteção à força de trabalho no Brasil, seja no mundo rural, seja no mundo urbano.

3. Considerações Finais

Em 1926, a Convenção Sobre a Escravatura, assinada em Genebra, determinava que os seus signatários eliminassem a escravidão, o comércio de escravos e o trabalho forçado em seus territórios. O artigo 2º de tal Convenção deixava nítido que a obrigação era uma determinação frágil e hesitante e que não traria mudanças significativas. Abolir

a escravidão "logo que possível", quando estivessem presentes as condições necessárias[4] (Société des Nations, 1926), era um pressuposto que permitia a não realização daquilo que era preconizado. Ainda assim, a Convenção foi um marco importante, principalmente quando se sabe que a ela se sucederam outras iniciativas semelhantes ao longo do século XX. Tais iniciativas foram impulsionadas por organismos multilaterais que tentaram disciplinar e dar fim ao que se denomina hoje de formas contemporâneas de escravidão. Em alguma medida, a PEC brasileira da erradicação do trabalho escravo pode ser considerada legatária dessa tradição intelectual, política e civilizatória, que buscava contrapor-se à perpetuação, sob novas tintas, da escravização de seres humanos.

Todavia, como ocorre com a implementação do conjunto da proteção social no Brasil, esse tem sido um processo extremamente complexo. Inserido numa malha de interesses os mais variados – que vão desde a retórica dos direitos humanos até a ganância a mais cruel –, o debate sobre a PEC foi ganhando contornos dramáticos, que terminou por fazê-la tramitar por mais de uma década sem que, até hoje, em função da falta de plena regulamentação infraconstitucional, tivesse plenos efeitos práticos.

Dito de outra forma, ao fim de tudo, foram necessários 15 anos para aprovar a PEC e o produto entregue foi, na prática, esterilizado. Foi vinculado a uma regulamentação – um PLS – que ainda estava por surgir. Quando surgiu, previa o esvaziamento do que já estava estabelecido no artigo 149 do Código Penal Brasileiro, revertendo parcialmente o que havia sido conquistado pela Lei 10.803/03. Nogueira *et al* (2014) também entendem que o PLS 432/2013 – instrumento infraconstitucional que regulamentou a PEC – restringia a proteção ao trabalhador e incidia em diversos problemas que a conduziriam à inconstitucionalidade. O fato é que o PLS em questão foi arquivado em 21/12/2018 e a EC 81/14 permanece ineficaz desde que foi criada. Isso reforça a ideia de que o aparato legal é utilizado fartamente como elemento protelador no legislativo brasileiro.

Anos e anos de debate. Por quê? Por que o tema foi afastado em diversas situações da pauta de decisões que deveriam ser tomadas? Por qual razão demorou tanto a ser retomado? Essa demora estaria associada à sua desvalorização e à suposta falta de importância? Se não era importante, o que fazia com que a PEC não fosse definitivamente

[4] Essas características de regulamentação remetem a forma como o tema é tratado no Brasil, da abolição da escravidão por etapas até a aprovação da ineficaz Emenda Constitucional nº 81/2014, por depender de regulamentação que não foi feita até o tempo presente.

arquivada? Parte dessas indagações foram aqui, esperamos, respondidas. Outras permanecem em aberto para futuros estudos.

A luta política faz parte da ordem capitalista, levando à busca pelo controle sobre temas que afetam os diferentes grupos sociais que estão em estado de aliança ou de confronto. No caso da PEC aqui estudada, um dos grupos interessados de forma mais direta era o dos empresários da agropecuária, representados no Congresso pela Frente Parlamentar da Agropecuária. Obviamente que, na ordem do capital, esta é um representante legítimo dos interesses de um certo segmento. Porém, questiona-se, em face aos interesses maiores de toda uma sociedade, se ela poderia assumir o protagonismo e papel decisório que assumiu. Do ponto de vista ético, é obvio que não. Entretanto, ao mesmo tempo, esse mesmo protagonismo reflete o desequilíbrio de forças na ainda instável e inconclusa democracia brasileira. No estágio atual do nosso regime democrático, os interesses particularistas têm um enorme espaço de movimentação no campo político, de negociação com as forças progressistas e de intervenção na formulação das ações governamentais. Por essa razão, não é surpreendente que a Frente tenha acesso e certa ascendência sobre agentes públicos vistos como mais progressistas como fica explicitado no discurso abaixo do Deputado Moreira Mendes.

> Daí a razão de não termos, ontem, inteligentemente, aprovado em segundo turno essa PEC. Falta ainda uma lei infraconstitucional, uma lei ordinária que defina com clareza o que é trabalho escravo. Ele está sendo considerado como de minha autoria - e realmente fui eu que o subscrevi -, mas, na verdade, foi o resultado da conversa que mantivemos com a Ministra Maria do Rosário, que me perguntou o seguinte, como Presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária: "Qual é o problema? O que impede a aprovação da PEC?" Eu disse a ela: "A falta de uma lei que defina o que é trabalho escravo". "V.Exa. tem condições de produzir, com os seus técnicos, esta lei, para que possamos avançar nas negociações?" Eu disse: "É claro. Temos" (MENDES, 10/05/2012).

O avanço nas negociações da PEC e do PLS ainda teve que esperar mais para girar sobre si mesmo e teve que enfrentar as mesmas resistências, uma vez que, em 2014, ainda se discutia este último, comprovando que o tempo político não é o tempo concreto das necessidades do ser humano, em especial do trabalhador pertencente aos estratos socioeconômicos mais baixos.

Assim, não é casual, a despeito dos avanços obtidos nas últimas décadas, que o problema do trabalho escravo permaneça sem políticas públicas, preventivas e coercivas, efetivas e consistentes para o seu enfrentamento. A superação desse problema é complexa, porque os obstáculos que existem não estão ligados apenas à capacidade operacional do

Estado. Com efeito, trata-se muito mais da ausência de vontade política para erradicá-lo. Mais ainda, trata-se de uma franca oposição de setores importantes da política nacional, os quais concebem o trabalho escravo como "necessário" para o desenvolvimento nacional.

Um último comentário diz respeito ao futuro próximo do combate ao trabalho escravo contemporâneo no Brasil. Exceto, talvez, como decorrência de grandes pressões externas e internas, não há por que se crer que avançaremos muito nessa área. Primeiramente, porque o Poder Legislativo continua a apresentar características acentuadamente conservadoras, sendo em parte dominado pela popularmente chamada bancada BBB – boi, bala e bíblia. Segundamente, porque o Poder Executivo não dá qualquer sinal de que vá atribuir relevância à questão aqui discutida. Soma-se a isso o "histórico discursivo" do atual Presidente da República sobre a questão do trabalho escravo, que remonta ao período em que era deputado federal. O seu posicionamento é claro, como se vê nas passagens abaixo.

> No dia de ontem eles compraram a revogação da garantia do instituto da propriedade privada. Uma grande mentira a palavra trabalho escravo. (BOLSONARO, 23/05/2012).
> Eu não sou ruralista, mas eu dependo deles para sobreviver. E é uma classe que eu respeito. Vai lá um fiscal do trabalho, e, se porventura não houver sabonete no banheiro, a pena é expropriação do imóvel. […] o Governo está colocando um fim no direito à propriedade privada (BOLSONARO, 17/10/2013).
> [...] não vou colaborar para dar mais um instrumento, para então um governo futuro intimidar, levar o terror não só ao campo, mas também à cidade. [...] Assim sendo, o fim da propriedade privada vai depender de um fiscal, vai depender de um juiz, de uma pessoa qualquer. (BOLSONARO, 13/02/2014).

Além de críticas diretas aos esforços de coibir o trabalho escravo, Jair Bolsonaro abrigou em seu mandato como Presidente da República, na função de diretor-geral do serviço florestal brasileiro, o deputado não reeleito, Valdir Colatto. Agropecuarista, ex-membro da FPA, Colatto votou contra a PEC no segundo turno (PEREIRA, 2019). Outro exemplo de integrantes do governo com posição explícita contra o combate ao trabalho análogo ao escravo é o deputado Abelardo Luis Lupion Melo. Membro ativo da FPA, votou contra a PEC nos dois turnos (BRASIL, 2001). Qualificou as ocupações de terra como "ato terrorista" e "crime hediondo" e a reforma agrária como "uma ameaça ao direito de propriedade da terra" (CPDOC, s.d.). Foi nomeado secretário especial para a Câmara dos Deputados pelo governo Bolsonaro (Brasil, 2019).

Referências

BRASIL. **Discursos e debates**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n° 432, de 18 de outubro de 2013**. Brasília, DF: Senado Federal, [2013]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 18 de junho de 1999 (PEC do Trabalho Escravo)**. Brasília, DF: Senado Federal, [1999]. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40941. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 438, de 1º de novembro de 2001**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2001]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162. Acesso em: 23 ago. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil** (Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 101 de 03/07/2019). Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_atual/art_109_.asp. Acesso em: 16 set. 2019.

BRASIL. **Decreto de 7 de junho de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/decretos-de-7-de-junho-de-2019-161221076. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003**. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.803.htm. Acesso em: 18 nov. 2016.

COSTA, Eduardo Antônio Rezende Homem. **O discurso parlamentar sobre o enfrentamento ao trabalho análogo ao escravo no Brasil contemporâneo**. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Efeitos legais e institucionais da denúncia de trabalho escravo. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24, 2000, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPOCS, 2000. Disponível em:

http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt20-18/4891-nesterci-efeitos/file. Acesso em: 11 jul. 2018.

GÓIS, João Bôsco Hora. Inclusão na agenda pública, ativismo religioso e retrocessos nos direitos sexuais e reprodutivos: o caso do aborto. **Gênero**, vol. 20, n. 2, 2020.

NOGUEIRA, Christiane V.; FABRE, Luiz Carlos M.; KALIL, Renan B.; CAVALCANTI, Tiago M. Recentes avanços legislativos no combate a escravidão. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 40, n. 158, p. 11-28, 2014.

PEREIRA, Victor. "A agricultura é a única área que preserva o meio ambiente", diz Valdir Colatto. **NSC TOTAL**, 17 jan. 2019. Disponível em: https://www.nsctotal.com.br/noticias/a-agricultura-e-a-unica-area-que-preserva-o-meio-ambiente-diz-valdir-colatto. Acesso em: 20 ago. 2020.

SALT, Karen. **The unfinished revolution. Haiti, Black sovereignty and power in the nineteenth- century Atlantic world**. Liverpool: Liverpool University Press, 2019.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. **Convention relative à l´esclavage**, 25 de setembro de 1926. Disponível em: https://dl.wdl.org/11573/service/11573.pdf. Acesso em: 21 nov. 2016.

DISCURSOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLSONARO, Jair. Sessão: 015.4.54.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 13/02/2014. 10h38.

BOLSONARO, Jair. Sessão: 135.2.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 23/05/2012. 14h42.

BOLSONARO, Jair. Sessão: 325.3.54.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 17/10/2013. 09h12.

CAVALCANTI, Severino. Sessão: 010.2.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 02/03/2004. 17h12.

COLATTO, Valdir. Sessão: 107.4.53.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 13/05/2010. 15h24.

MARQUEZELLI, Nelson. Sessão: 148.2.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 07/07/2004. 15h02.

MENDES, Moreira. Sessão: 117.2.54.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 10/05/2012. 17h48.

VARELLA, Lael. Sessão: 105.2.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 26/05/2004. 14h48.

VARELLA, Lael. Sessão: 114.2.54.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 09/05/2012. 14h04.

VARELLA, Lael. Sessão: 135.2.54.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 23/05/2012. 14h02.

VARELLA, Lael. Sessão: 228.2.52.O. Câmara dos Deputados, Brasília, 26/10/2004. 14h02.

O DESEMPREGO E A FUNÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

Angélica Luiza Silva Bezerra[1]

1. Introdução

O artigo versa sobre a função social e econômica das políticas de emprego, trabalho e renda como uma das formas de administrar os efeitos do desemprego. O enfrentamento ao desemprego através destas políticas tornou-se uma das prioridades dos Organismos Internacionais, sobretudo, pela ampliação do número de desempregados, no âmbito da proteção do trabalho na garantia da criação de novas ocupações.

Todavia, como no atual momento histórico da crise de saúde pública mundial provocada pela pandemia do novo coronavírus, um terço de homens e mulheres ficou em isolamento e distanciamento social e já no primeiro trimestre de 2020, as consequências trazidas pelo isolamento, fechamentos de estabelecimentos e empresas e as restrições no acesso aos serviços e à produção, foram logo sentidas no agravamento da pobreza absoluta que forneceu as bases para o investimento compensatório através de benefícios e serviços que não garantiram nem a permanência dos empregos e nem a criação de novas ocupações. Assim, o Brasil já contabiliza uma taxa de desemprego de 14,8 milhões no primeiro trimestre de 2021, conforme os dados do IBGE (2021). A instabilidade econômica, ampliação do desemprego e o aumento de pessoas com vulnerabilidade socioeconômica contribuíram para a ampliação e criação de benefícios que foram incorporados nas políticas de emprego trabalho e renda brasileira.

Até o momento, o investimento no âmbito das politicas de emprego, trabalho e renda está sendo restrita a administração do retorno da pobreza extrema. De acordo com o governo do Brasil mais de 66 milhões de pessoas receberam diretamente o Auxílio Emergencial. Conforme o Ministério da Cidadania mais de 60% da população brasileira foi beneficiada pelo auxílio. No caso do Programa Bolsa Família, mais de 14 milhões de famílias foram atendidas. Além disso, conforme o governo foi liberado mais de R$ 331,4 milhões ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de estados, municípios e do

[1] Assistente social. Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, angelicamcz@yahoo.com.br

Distrito Federal com o objetivo da ampliação da rede tendo em vista o aumento do número de pessoas pauperizadas pelo contexto da pandemia. O aumento do investimento do governo nestes programas e serviços demonstra a indicação que mais da metade da população brasileira ingressou nas fileiras do pauperismo mediante a falta de emprego e da instabilidade econômica do país.

A partir destes argumentos temos como objetivo retomar para a discussão as bases materiais que mantém a persistência do desemprego na sociedade e a função social e econômica das políticas de emprego, trabalho e renda. Assim, temos como proposta informar aos leitores que desde a crise de 1970, o desemprego experimenta uma nova fase ao atingir a escala mundial, tanto a força de trabalho não qualificada como a qualificada, impondo para os Organismos Internacionais a discussão e investimentos em programas e serviços no âmbito das políticas de emprego, trabalho e renda. A nosso ver, as configurações e o direcionamento das politicas de emprego são compatíveis com as necessidades da sociedade vigente.

Assim, escolhemos esta temática, pois é fruto de nossa tese de doutoramento, intitulada: "O desemprego e as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo" pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE, defendida em 2016. Nosso interesse, não é analisar os diferentes tipos de ações e programas que norteiam as políticas de emprego, trabalho e renda atualmente, mas trazer seus fundamentos que estabelecem a administração dos problemas trazidos pelo capitalismo. Deste modo, utilizamos a pesquisa bibliográfica baseada em autores que se divergem, mas que pontuam as novas configurações do emprego na atualidade e como estas mudanças influenciaram na construção das políticas de emprego, trabalho e renda.

2. Controle do capital e desemprego: uma relação indissociável

Na atualidade, o desemprego é agravado pela dinâmica da crise capitalista, mas adquire configurações que não reproduzem o contexto pós-crise de 1929, com a emergência do *Welfare State* no pós-Segunda Guerra e o pacto fordista-keynesiano. Em nível mundial – obedecendo às particularidades de cada região e país –, a partir dos últimos anos da década de 1970, o desemprego aumentou, no entanto, suas inflexões sociais adquiriram novos contornos. Ao tomar maiores proporções, o desemprego atinge indistintamente trabalhadores que ocupavam postos de trabalho qualificados e não

qualificados, derrubando assim a tese do desemprego tecnológico e da não qualificação profissional.

Alguns autores associam a questão do desemprego a diversos fatores, como o avanço tecnológico, a má administração do Estado, a ausência de investimentos em políticas públicas, a falta de qualificação profissional, ou ainda a acomodação dos homens na busca pelo emprego. A partir dessas argumentações, o economista norte-americano J. Rifkin (1995), defende a ideia de que o mundo passou por uma "Terceira Revolução Industrial", que surgiu logo após a II Guerra Mundial e somente agora seu impacto é significativo na organização da atividade econômica, com evidentes proporções numéricas na perda de empregos para a inovação tecnológica. Conforme o economista, a Terceira Revolução industrial vem gerando uma crise econômica mundial, pois o poder aquisitivo de muitos trabalhadores está decaindo com a perda de emprego provenientes da alta tecnologia e da robótica a serviço do grande capital.

Com a intensificação das taxas de desemprego ressalta-se no debate acadêmico uma possível tendência ao fim do trabalho. Basta observar que na atualidade, com o aumento incontrolável do desemprego mediante a intensificação da tecnologia a serviço do capital, muitos autores começaram a discutir sobre o rumo do trabalho na sociedade capitalista, associando o aumento do desemprego a incrementos cada vez mais sofisticados das máquinas – as chamadas inovações tecnológicas. Para demonstrar um dos argumentos de Rifkin (1993) sobre a problemática do desemprego, menciona-se que:

> Uma coisa é certa. Estamos entrando em um novo período da História em que as máquinas, cada vez mais, substituirão o trabalho humano na produção de bens e serviços. Embora prazos sejam difíceis de prever, estamos nos encaminhando sistematicamente para um futuro automatizado e provavelmente chegaremos a uma era sem trabalhadores, pelo menos na industrialização nas primeiras décadas do próximo século. O emergente setor do conhecimento será capaz de absorver uma pequena porcentagem da mão-de-obra deslocada, mas não em número suficiente para fazer uma substancial diferença no crescente número do desemprego. Centenas de trabalhadores serão feitos permanentemente ociosos pelas forças gêmeas da globalização e da automação (1995, p.313).

O argumento de Rifkin de que não haverá mais trabalhadores nas indústrias é algo inquietante. É certo que a globalização – tendência histórica que é impulsionada pelo sistema do capital desde seus primórdios – faz aumentar ainda mais as proporções do desemprego. Todavia, como demonstrado em Marx partimos do pressuposto de que o trabalho é algo ineliminável para a reprodução do sistema do capital para assegurar o seu objetivo, o lucro. Além disso, uma das formas de existir do capitalismo é através da

exploração do trabalho assalariado, ou seja, o sistema do capital precisa da força de trabalho humana, mesmo explorando um número reduzido de trabalhadores. Esta realidade é tendencial na medida em que o sistema capitalista é desenvolvido com o incremento contínuo da tecnologia a serviço da produtividade, aumentando desta forma o exército de reserva. Ressalta Mészáros que

> [...] quem sofre todas as consequências dessa situação não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas „desprivilegiadas", mas *todas* as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados: ou seja, obviamente, a *totalidade da força de trabalho* da sociedade (2009, p. 69, grifo do autor).

Essa é a característica do novo padrão do desemprego na atualidade. Em nome da modernização, mediante incrementos de tecnologia a serviço do capital, o desemprego passou a ser objeto de intervenção dos Organismos Internacionais através da criação de políticas e programas que possam responder ao desemprego das massas e garantir o desenvolvimento econômico. No entanto, a geração do desenvolvimento e o acúmulo de riquezas não garantiram o pleno desenvolvimento das condições de trabalho, dada a redução de postos de trabalho e a persistência da desigualdade.

Esta condição contraditória, de acumular riquezas, fundamenta-se na justificativa do consumo para todos. Mas a realidade mostra-se bem diferente, pois o que restou para os trabalhadores que foram repelidos da produção foi a insegurança e a culpa por não estarem qualificados para o trabalho, restando as migalhas dos benefícios-desemprego para que pudessem consumir, ou seja, os benefícios eram fornecidos para os trabalhadores excedentes, para que estes pudessem consumir e com isso fazer circular o capital, além de continuarem a se reproduzir enquanto trabalhadores disponíveis para o capital, na hora em que este precisar.

A gravidade do desemprego torna-se constante, pois sua ascensão não está associada ao uso da tecnologia em si mesma, mas a como o capital impulsiona o seu controle sobre o trabalho, fazendo permanecer o desenvolvimento e o controle sociais. O controle do desenvolvimento é uma das marcas da ordem do capital para assegurar a sua reprodução. Assim, o que conduz ao desemprego é a forma como o trabalho é controlado pelo capital.

Sob nosso ponto de vista, o desemprego é inerente ao desenvolvimento capitalista, todavia, em conjunturas de crescimento econômico, seus indicadores podem variar para mais ou para menos, mas jamais inexistir. A permanência relativa do desemprego é uma

das alavancas da acumulação capitalista, porém seu controle é necessário para a manutenção do sistema. Portanto, este fenômeno tem um limite de expansão, caso o sistema do capital ainda queira permanecer no comando das relações de produção e humanas. Afinal a manutenção do trabalho assalariado é uma das características do capitalismo.

Marx, ao tratar do processo de industrialização do capital, já havia identificado a necessidade do sistema pelo trabalho assalariado: "Se a classe inteira dos operários assalariados fosse aniquilada pela maquinaria, que horror para o capital, o qual sem trabalho assalariado deixa de ser capital!" (MARX; ENGELS, 2008, p. 65). Os homens são necessários para o capital enquanto puderem produzir e gerar lucros para o sistema do capital; quando não, são jogados fora como uma coisa qualquer. Daí a importância da resistência dos trabalhadores coletivamente.

A partir do processo dinâmico do metabolismo do sistema do capital, o desemprego caminha para a sua intensificação – no entanto, de forma relativa, tendo em vista a sobrevivência do capital –; assim, os empregos disponíveis tornam-se cada vez mais escassos em nome do lucro e como consequência da permanência do controle do capital sobre o trabalho.

Com a severidade do desemprego, Mészáros defende a tese de um desemprego crônico. Sua permanência atingiu um dos mais antagônicos mecanismos de controle sobre o trabalho, já que, como limite absoluto, não existe solução imediata, pelo contrário, torna-se explosivo para o próprio sistema de reprodução sociometabólica globalmente, adquirindo uma dinâmica diferente da época de Marx, porquanto sua abrangência atinge a totalidade da força de trabalho, repercutindo em tudo o que é controlado pelo capital. Como assevera Mészáros:

> Todas as medidas criadas para tratar do profundo defeito estrutural do crescente desemprego tendem a agravar a situação, em vez de aliviar o problema. Seria um milagre se fosse diferente, já que todas as premissas e determinantes causais do sistema devem ser consideradas resolvidas e inalteráveis: a maneira característica de lidar com dificuldades é reforçar de modo implacável a subordinação do trabalho ao capital até nos países "democráticos liberais" (que nos últimos tempos aprovaram leis mais abertamente antitrabalhistas) e ao mesmo tempo fingir que ela não existe neste melhor de todos os mundos realmente plausíveis. (2002, p. 225).

Deste modo, as consequências do desemprego crônico tornam-se cada vez mais graves e sem soluções para o futuro. Este fenômeno é estruturado de forma contraditória, pois a sede sempre presente do capital de aumentar uma população cada vez mais

supérflua acaba por impor limites ao poder de compra desta população. Neste processo, os indicadores do desemprego demonstram que em muitos casos este fenômeno pode estar associado com a criminalização e a violência, com consequências indesejáveis para a dinâmica do capital.

Portanto, os efeitos do desemprego são devastadores e danosos para o próprio sistema do capital, além da ameaça frequente da instabilidade no emprego para os trabalhadores. É notável que o agravamento do desemprego venha despertando, mesmo que de maneira relativa, agitações coletivas como forma de resistência à perda dos empregos.

No entanto, tais resistências não têm sido até agora capazes de resolver os problemas do agravamento do desemprego. Enquanto isso, os problemas da humanidade estão sendo agravados. Hoje, com o aumento do desemprego, o padrão de vida (tão louvado pelas propostas keynesianas) reduziu-se ainda mais. Mészáros esclarece:

> Pois uma coisa é imaginar o alívio ou a remoção do impacto negativo do desemprego em massa de um, ou mesmo mais de um, país particular [...]. Entretanto, outra coisa completamente diferente é sonhar essa solução quando a doença afeta todo o sistema, estabelecendo um limite óbvio ao que um país pode fazer para "mendigar ao vizinho", ou mesmo o resto do mundo, caso se trate do país hegemônico mais poderoso, caso dos Estados Unidos no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Sob essas circunstâncias, ativa-se a "explosão populacional", sob a forma de *desemprego crônico*, como um limite absoluto do capital. (2002, p. 333, grifo do autor).

Esta é a consequência do desemprego crônico que atinge o mundo: "Na realidade, até na parte mais privilegiada do sistema do capital o desemprego em massa, a mais grave das doenças sociais, assumiu proporções crônicas, sem que a tendência a piorar tenha algum fim à vista" (MÉSZÁROS, 2002, p. 225).

Não é em vão que as políticas de enfrentamento ao desemprego se acham baseadas em princípios que atualizam as ideologias necessárias ao atual estágio da acumulação capitalista e que reafirmam o projeto burguês contemporâneo. Uma delas, a da responsabilização social do sujeito sem emprego, que se metamorfoseia num trabalhador autônomo e empreendedor. Uma outra, a da atribuição do desemprego à desqualificação profissional do trabalhador em face das novas tecnologias, vinculando a sua superação com a educação e a qualificação profissionais; e uma das mais predominantes, a negação do desemprego pela definição desses trabalhadores como pobres, relacionando-se, também, com a expansão de programas de assistência social.

3. A função das políticas de emprego trabalho e renda no enfrentamento ao desemprego

A discussão e a criação das diretrizes e normas para a proteção do trabalho tiveram suas bases a partir das seis primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, que preconizam sobre a proteção do emprego e a condição do trabalho noturno das mulheres, o estabelecimento da idade mínima para o trabalho nas indústrias, bem como a proteção do trabalho noturno dos menores na indústria, fruto da organização da sociedade civil, devido à instabilidade econômica e social no final da Primeira Guerra Mundial.

Todavia, somente em 1934 foi incorporado na agenda da OIT o incentivo à promoção do pleno emprego e da proteção contra o desemprego/subemprego, porquanto foram definidas intensas mudanças na economia mundial, provocadas pela crise de 1929 e pela relação entre a política econômica e a política social, produto da vinculação do keynesianismo, do fordismo e do *Welfare State*.

O contexto do pós-guerra favoreceu a proposta keynesiana para a retomada do desenvolvimento econômico, sendo essencial para a criação dos sistemas de proteção social nos países centrais, mediante a crescente produtividade. Assim, "[…] possibilitou ganhos reais de salários, concomitantemente com aumento dos lucros" (TEIXEIRA, 2005, p. 5). Segundo Teixeira (2005), foi nesse contexto de estabilidade econômica que os programas e as políticas de geração de emprego foram criadas de forma sistemática e articulada com o conjunto de políticas macroeconômicas.

Assim, as políticas de emprego, trabalho e renda são estruturadas com base nas recomendações da OIT, após a Segunda Guerra Mundial, como expressão da nova dinâmica de acumulação capitalista e de suas consequências na mudança da organização do mercado de trabalho, no número elevado de desempregados e na disseminação do trabalho precário.

No final do século XX, o agravamento da crise do sistema e o ajuste neoliberal acarretaram um maior controle do capital sobre o trabalho e estimularam um mercado cada vez mais heterogêneo (ANTUNES, 2006) e desestruturado (POCHMANN, 2008). Essa realidade conduziu o trabalhador a uma condição cada vez mais vulnerável ao mercado, impondo à classe trabalhadora alternativas precárias de sobrevivência que são evidenciadas no aumento das ocupações informais e desprotegidas, assim como no

estímulo à criação de pequenos negócios, este último como parte da ideologia do empreendedorismo; e em menor proporção, a inclusão em empregos formais.

A emergência de novas formas de emprego, sem estabilidade e vínculos empregatícios, é uma das expressões do capitalismo contemporâneo e determinante para na estruturação das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. De acordo com o Guia para a Formulação de Políticas Nacionais de Emprego (2013) da OIT: "O mundo do trabalho de hoje caracteriza-se cada vez menos pelo emprego por conta de outrem a tempo completo" (GUIA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS DE EMPREGO, 2013, p. 15). Desta forma, a *nova* estrutura do emprego intensifica as formas de controle do capital sobre o trabalho na ampliação da precarização do trabalho.

Nesta discussão, parte-se da premissa que, de forma tendencial, o emprego formal vem deixando de ser a forma dominante que caracteriza a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Conforme Azevedo:

> O emprego assalariado vem, na prática, deixando de ser a forma dominante de ocupação, num contexto de flexibilização do mercado de trabalho, contratos temporários, trabalhadores por conta própria, trabalho em tempo parcial e a domicilio, e muitas outras formas novas que as relações trabalhistas vêm assumindo. (AZEVEDO, 1998, p. 128).

Contraditoriamente, em vista disso, as políticas de emprego caracterizam-se pela necessidade de proteger e promover o "pleno emprego produtivo" e enfrentar os problemas do desemprego temporário através de um conjunto de ações e programas que possam assegurar o funcionamento do mercado.

As políticas de emprego tem uma função social importante para o desenvolvimento do capitalismo, pois além de conduzir um volume de ocupação, torna-se essencial para a dinâmica do mercado e o crescimento da economia ao ampliar as redes de consumo. Portanto, as politicas de emprego podem criar empregos fora da formalidade clássica e habitual de emprego. Como nos garante Marques: "É o caso dos empregos de serviço às pessoas, onde o empregador não é mais a empresa, mas todo um setor de atividades que converge para uma *economia social*" (MARQUES, 2009, p. 35, grifo do autor). Desta maneira, a criação de empregos fora do setor clássico pode legitimar uma precarização maior deste trabalhador, servindo apenas para garantir a sobrevivência e incentivar o consumo.

Portanto, as políticas de emprego são apresentadas como um dos instrumentos de controle que podem atenuar a pressão da superpopulação relativa – através do aumento

da força produtiva do trabalho, por meio da valorização do capital, que se torna cada vez mais precária para os trabalhadores –, ao passo que uma de suas características é proporcionar o aumento do "volume de emprego" vinculado ao crescimento econômico, com base na criação de novas formas de emprego ou emprego alternativo (MARQUES, 2009) que estão fora do setor clássico de emprego, conforme as necessidades do mercado.

Dadas as características das políticas de emprego, é necessário entender seu processo histórico a partir das transformações societárias em curso e sua condição na atual conjuntura como expressão da crise estrutural do capitalismo. Para isso importa recorrer à dinâmica do capitalismo e do trabalho como base que fundamenta a função dessas políticas, não somente no Brasil, mas no mundo, entendendo-as como estratégias que pretendem dar respostas ao desemprego.

Moretto (2010), considera que as políticas de emprego devem estar articuladas às políticas de mercado, pois

> [...] as políticas de mercado de trabalho compõem o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como a oferta de mão de obra tendo como objetivos: melhorar o funcionamento do mercado de trabalho; proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar um novo emprego; e facilitar o ajuste entre oferta e demanda de trabalho. Ao realizar essas funções, as políticas de mercado de trabalho contribuem para a redução do desemprego decorrente da má informação sobre os postos de trabalho vagos e dos trabalhadores disponíveis, e também de mudanças nos conteúdos das tarefas realizadas em determinadas ocupações devidas à adoção de novas tecnologias de produção. Porém, essa capacidade está limitada por um determinado nível de emprego, dado pelo estágio de desenvolvimento da economia e das diretrizes de políticas macroeconômicas, que estão fora da governabilidade das políticas de mercado de trabalho. (MORETTO, 2010, p. 8).

Para ele, essas políticas tornam-se complementares, mas independentes, tendo em vista que "[…] a simples existência de uma política de emprego ativa não garante a organização e o melhor funcionamento do mercado de trabalho" (MORETTO, 2010, p. 9). O autor acrescenta que políticas de emprego são o

> [...] conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e a ocupação da capacidade produtiva. Em decorrência disso, influenciam o nível de emprego total da economia. Incluem-se, nessa categoria, as decisões de política econômica, industrial, comercial, científico-tecnológica e social em sentido amplo e estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país. (MORETTO, 2010, p. 9).

Essas políticas de emprego são identificadas sob duas formas: passivas e ativas. Conforme Azevedo, […] as políticas passivas "consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado", sendo seu objetivo "assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho" (AZEVEDO; RAMOS, 1995, p. 94), enquanto as políticas ativas, de modo geral, buscam atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho. (AZEVEDO, 1998a, p. 16).

As políticas passivas consistem em um mecanismo compensatório, de natureza financeira, voltado para o trabalhador desempregado. Identificam-se como política passiva o Seguro-Desemprego, o Fundo de Garantia por Tempo de trabalho (FGTS) e os programas assistenciais. Já as políticas ativas atuam sobre a oferta ou demanda de postos de trabalho, com o objetivo de reinserir os trabalhadores desempregados no mercado de trabalho ou na promoção de novos empregos.

Destarte, a atual conjuntura que expressa um trabalho cada vez mais desestruturado e heterogêneo revela o desemprego como um fenômeno de difícil administração, pondo como estratégia do Estado a legitimação de novos tipos de empregos que possam assegurar as demandas da flexibilização do mercado e garantir a manutenção da força de trabalho. As diferentes formas de inserções no mercado, expressas no trabalho empreendedor, por conta própria e autônomo, evidenciam a precarização do trabalho sob o rótulo de promoção ao emprego decente e de livre escolha, reafirmando, assim, o caráter antagônico do sistema.

Esta realidade denota que a tendência das políticas de emprego, trabalho e renda do século XXI é se redefinir com base nas mudanças da composição do emprego que possam garantir uma ocupação ou renda para a população poder consumir. No contexto da pandemia essa realidade ainda é mais preocupante, pois com o retorno da pobreza absoluta e o aumento significativo dos números do desemprego, o atual governo investiu apenas no âmbito das políticas passivas, mediante a ampliação da rede dos serviços da política de assistência social com o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial.

4. Considerações finais

Na atual conjuntura, ganha predominância um *novo* tipo de emprego, caracterizado pelo trabalho informal ou pelo não vínculo empregatício e consequentemente, redefinem as funções das políticas de emprego que giram sempre em torno das necessidades da criação de emprego para manter a sobrevivência das grandes

massas humanas, seja do ponto de vista econômico, transformando ex-trabalhadores assalariados e socialmente protegidos em trabalhadores autônomos, terceirizados ou produtores simples de mercadorias, integrados às atuais estratégias de gestão da produção; seja socializando ideologias formadoras de cultura política que supõem a possibilidade, no capitalismo, de trabalhadores sem patrão, empreendedores e donos de seus próprios negócios, como meio de alcançar melhores condições de vida e de trabalho.

O investimento cada vez maior em *novos* tipos de emprego que supõem a promoção do pleno emprego desistoriciza e mascara os reais interesses da acumulação capitalista, que se estruturam a partir do controle do capital sobre o trabalho, ao transformar o trabalhador em empreendedor ou colaborador da empresa, retirando da cena política a luta dos trabalhadores enquanto classe e antagonista estrutural do capital. Além disso, o argumento do pleno emprego não se sustenta, pela mesma razão que não existe capitalismo sem a exploração do trabalho assalariado.

O direcionamento das políticas de emprego revela seu caráter contraditório, pois segue a diretriz da proteção dos direitos dos trabalhadores ao propor a necessidade do trabalho decente e de livre escolha, ao passo que direciona suas ações no incentivo ao trabalho autônomo, por conta própria, sob o discurso da promoção de novos tipos de emprego que não necessariamente possuam vínculos formais.

Nesta perspectiva, entendemos que a necessidade da implementação destas políticas tem como foco manter sob controle a pressão que o desemprego e/ou a superpopulação relativa exerce sobre o conjunto dos trabalhadores, ao requerer do Estado uma redefinição de suas ações que possam legitimar a administração do desemprego com o incentivo e o investimento financeiro em atividades empreendedoras, com o consentimento dos trabalhadores. Atualmente, pelas necessidades da sobrevivência humana, tais políticas foram direcionadas aos programas e serviços da Política de Assistência Social mediante o retorno da pobreza absoluta evidenciando sua expressão mais profunda com a fome da maioria esmagadora da população brasileira, enquanto a produção em larga escala é desperdiçada com a destrutividade das coisas e das pessoas.

Referências

ANTUNES, Ricardo. A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

AZEVEDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.) **Reforma do Estado**: políticas de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998. p.125-168.

AZEVEDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego:** a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998a.

BRASIL. **Auxílio Emergencial chega a 60% da população brasileira**. Disponível em:https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/600-dias/arquivos-de-600-dias/cidadania-auxilio-emergencial-chega-a-60-da-populacao-brasileira. Acesso: 29 ago. 2021.

GUIA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS DE EMPREGO. Organização Internacional do Trabalho. **Departamento de Políticas de Emprego**. - Genebra: OIT, 2013. Disponível e: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_214960.pdf>. Acesso em: 15/7/2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICA E GEOGRAFIA (IBGE)**Desemprego**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php. 2021. Acesso: 29 ago. 2021.

MARX. K.; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Expressão Popular**,** 2008.

MARQUES, Ana P. **Trajectórias quebradas:** a vivência do desemprego de longa duração. Porto: Profedições, 2009.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital:** Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZAROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MORETTO, Amilton Jose. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro**: a experiência recente; 1 v. Brasilia: OIT, 2010. (Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho; 1).

POCHMANN, Marcio. Rumos da Política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008. P. 23-40.

RIFKIN. Jeremy. **O fim dos empregos o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a revolução da força global de trabalho**. Tradução de Ruth Gabriela Banh. São Paulo: Editora Afiliada, 1995.

POPULAÇÕES POBRES, INTERMEDIAÇÃO DE EMPREGOS E MERCADO DE TRABALHO

Marco André Cadoná [1]
Cláudia Tirelli[2]
Silvia Virginia Coutinho Areosa[3]

1. Introdução

Neste trabalho pretendemos analisar as formas de intermediação de oportunidades de empregos que são mobilizadas por populações pobres, em especial aquelas beneficiárias da Faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida, que abrange famílias com renda de até R$ 1.800,00. Tomando como referência as trajetórias nos mercados de trabalho de homens e mulheres que foram beneficiados/as no Programa Minha Casa, Minha Vida, na cidade gaúcha de Santa Cruz do Sul, procuramos indicar que a dimensão da intermediação de oportunidades de trabalho precisa ser considerada na análise da situação (precária) das populações pobres nos mercados de trabalho. Em um contexto de distanciamento do sistema público de intermediação de empregos em relação às realidades vivenciadas por trabalhadores e trabalhadoras pobres, a necessidade de recorrer a intermediadores privados ou constituídos a partir de relações pessoais dificulta o encontro de ocupações que não sejam precárias e, inclusive, estigmatizadas nos mercados de trabalho.

Os dados considerados para a análise foram levantados através de uma pesquisa realizada no segundo semestre de 2019 e início de 2000, com trabalhadores e trabalhadoras residentes em bairros periféricos da cidade de Santa Cruz do Sul. A pesquisa realizada compreendeu dois momentos. No primeiro, cento e oito trabalhadores e trabalhadoras responderam um formulário de pesquisa que foi estruturado para investigar as trajetórias de inserção em mercados de trabalho e as redes sociais presentes

[1] Doutorado em Sociologia Política (UFSC). Professor no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Email: marco14cadona@hotmail.com
[2] Doutorado em Sociologia (UFRGS). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Email: ctirelli@unisc.br

[3] Doutorado em Serviço Social (PUCRS). Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). https://orcid.org/0000-0001-7308-0724 Email:sareosa@unisc.br

nas dinâmicas de inserção e de permanência nos mercados de trabalho. No segundo momento, foram realizadas sete entrevistas com pessoas residentes em conjuntos habitacionais construídos através do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de um roteiro de entrevistas que contemplou as trajetórias de deslocamento familiar e de inserção/permanência nos mercados de trabalho e a importância das redes sociais nas trajetórias profissionais.

Neste artigo, considerando as entrevistas realizadas, pretendemos propor a reflexão sobre as formas de intermediação de oportunidades ocupacionais que são construídas a partir das experiências das populações pobres nos mercados de trabalho. Não apenas apontamos a importância das relações pessoais, familiares e comunitárias nas estratégias de atuação das populações pobres nos mercados de trabalho; mas, principalmente, as implicações decorrentes das dificuldades vivenciadas por essa população diante da fragilidade das formas públicas de emprego, trabalho e renda.

2. O direito ao trabalho: as políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil

Para parcelas significativas das pessoas que vivem do trabalho no Brasil, a situação nos mercados de trabalho, já há décadas, está caracterizada por diferentes formas de insegurança que se vinculam a um processo histórico de precarização do trabalho no País. Desemprego, formas inseguras de emprego, ocupações vulneráveis, salários insuficientes para garantir condições de sobrevivência, distanciamento em relação à proteção legal do trabalho são, nesse sentido, algumas das manifestações fenomênicas desse processo histórico de precarização.

Nesse contexto histórico de precarização do trabalho, durante a década de 1990, como resultado de pressões políticas de diferentes formas de representação dos trabalhadores e num contexto de democratização, o Estado brasileiro passou a reconhecer a necessidade de estruturar um sistema público de emprego, de proteção aos desempregados, e de geração de trabalho e renda.

Faz-se necessário apontar, contudo, que já haviam sido criadas no País, a partir da década de 1960, ou seja, durante o Regime Militar (1964 – 1985), algumas políticas de proteção aos desempregados. Dentre as ações governamentais adotadas naquela década, destacam-se: i) a criação de um Cadastro Permanente de Admissões e Dispensa de Empregados (Lei n. 4.923/65), direcionado a trabalhadores demitidos, sem justa causa ou por ocasião do fechamento da empresa (CARDOSO JR. *et al*., 2006); ii) o surgimento do

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Lei n. 5.107/66), criado para flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, até então dificultada pelas pesadas indenizações para os empregadores que demitissem sem justa causa (CARDOSO JR. *et al*., 2006, p. 9); iii) o surgimento do Programa Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), com o objetivo de estimular uma poupança, podendo ser acessada por ocasião de casamentos, aposentadorias, invalidez permanente ou morte dos trabalhadores (CARDOSO JR. *et al*., 2006, p. 9).

Também durante os governos autoritários, em 1975, visando atender às determinações da Convenção n. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foi criado o SINE (Serviço Nacional de Emprego) – Decreto n. 76.403/1975 -, tendo como objetivo garantir serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre os mercados de trabalho no País (GUIMARÃES, CONSONI, BESSA, 2007). Desde o início, por diferentes razões, dentre as quais a fragilidade da fonte de financiamento e o caráter descentralizado de implementação das ações, os resultados alcançados foram incipientes e heterogêneos, consolidando-se apenas os serviços de intermediação de mão-de-obra. A partir da década de 1980, um "período de incertezas e descontinuidades políticas" provocou a desarticulação das ações do SINE, marcada pela "[...] queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho, a desarticulação das equipes técnicas e a perda de boa parte do conhecimento e experiência adquiridos, tanto na esfera nacional como na estadual" (CARDOSO JR. *et al*., 2006, p. 10).

Com o processo de democratização, em especial a partir das mudanças estabelecidas pela Constituição de 1988, no início dos anos 1990 foi regulamentado (através da Lei n. 7998, de 11 de janeiro de 1990) um Programa de Seguro-Desemprego, baseado em um "tripé básico de políticas de emprego" que passou, a partir de então, a nortear as ações do sistema público de proteção ao trabalho no País: i) o benefício do seguro-desemprego; ii) a intermediação de mão-de-obra; iii) e a qualificação social e profissional dos/as trabalhadores/as (BRASIL, 2021).

Embora não seja a finalidade do presente artigo detalhar as "políticas de emprego" estruturadas no País nessa conjuntura pós-88, cabe destacar que as políticas de proteção aos desempregados, acessadas em nível local e regional através da ação das agências do SINE, passaram a ser estruturadas para além da concessão do benefício do seguro-desemprego, introduzindo mecanismos de intermediação de mão-de-obra (através de vagas captadas junto a empregadores) e programas de qualificação profissional, definidos

com a participação do poder público e de representantes de empresários e trabalhadores nas Comissões Municipais de Emprego.

Sob o ponto de vista das designações constitucionais e do próprio desenho das políticas públicas, desde os anos de 1990 as ações estatais foram orientadas, no Brasil, a partir do pressuposto de que o trabalho e sua proteção são direitos a serem garantidos a todos os trabalhadores. No entanto, o que se observa na história de implementação das políticas de proteção ao trabalho são limitações, contradições e dificuldades na garantia do direito ao trabalho e à proteção dos empregos e das pessoas desempregadas. Na bibliografia especializada que acompanha esse processo histórico, inclusive, há concordância de que as políticas de emprego no País, desde os anos 1990, seguem tendências que estão presentes em outras áreas das políticas sociais, dentre as quais três merecem destaque: a) a descentralização das políticas em nível local, do que decorre uma realidade marcada pela heterogeneidade; b) a terceirização ou o aumento da participação não estatal na execução da políticas públicas de emprego e renda, em especial na intermediação de mão-de-obra e na qualificação profissional; c) a focalização das mesmas sobre grupos sociais considerados mais vulneráveis nos mercados de trabalho, sem atingir, necessariamente, a população mais pobre, a qual, não raras vezes, têm dificuldades de atender às necessidades colocadas para a integração no sistema de proteção. (CARDOSO JR. *et al*., 2006; LIMA *et al*., 2015).

No que diz respeito especificamente à "intermediação da mão-de-obra", objeto principal da análise aqui desenvolvida, destaque-se que a informação sobre os mercados de trabalho circula de diferentes formas, não exclusivamente através da intervenção direta dos aparelhos estatais. Lado a lado à atuação do SINE, por exemplo, os indivíduos recorrem a redes informais e pessoais, que podem ser familiares, vizinhos, amigos, ou mesmo intermediadores informais de emprego (em muitos locais também chamados de "gatos"). Existem, também, os agentes econômicos especializados que, a partir dos anos 1990, vêm aumentando a sua participação em um processo que pode ser definido como "criação de um mercado de intermediação de mão-de-obra", na medida em que esta foi, efetivamente, transformada em "negócio" (GUIMARÃES, BESSA, 2007).

Quando se considera a população pobre e suas estratégias de procura de emprego, uma constatação é que, no Brasil, é dentre essa população que se encontra o percentual mais elevado de pessoas dispostas a procurar trabalho (GUIMARÃES, BESSA, 2007). Inclusive por que é a população mais pobre que, mesmo nos períodos de maior oferta de empregos formais, está mais diretamente vinculada a ocupações vulneráveis, informais,

de curta duração e precárias (GUIMARÃES, BESSA, 2007). Dentre a população mais pobre, as estratégias informais e pessoais de busca de empregos estão muito presentes, mas também é dentre essa população que, inclusive nos momentos em que os mercados de trabalho se mostram "mais acolhedores", mais se recorre ao sistema público de intermediação, como fonte de informação e acesso às oportunidades ocupacionais (GUIMARÃES *et al*., 2017, p. 94). Portanto, pode-se afirmar que esse segmento populacional é o principal beneficiário da política pública de intermediação de mão-de-obra, principalmente se essa for pensada não apenas enquanto um meio de acesso a empregos disponibilizados pelas empresas privadas, mas como uma política de qualificação profissional e de construção de estratégias que visem a criação de trabalho e renda (GUIMARÃES *et al*., 2017). Nesse sentido, as políticas públicas de intermediação são estratégicas para a população pobre, se constituindo em mecanismos "cruciais para preencher o hiato entre as políticas de proteção ao trabalhador e de qualificação para o trabalho, por um lado, e a obtenção de emprego, por outro" (GUIMARÃES *et al*., 2017, p. 95).

3. O acesso a oportunidades de trabalho dentre pessoas beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Santa Cruz do Sul

Como indicado na introdução deste artigo, realizamos sete entrevistas com trabalhadores e trabalhadoras residentes num conjunto residencial que foi construído pelo Programa Minha Casa, Minha Vida na cidade de Santa Cruz do Sul. Foram quatro mulheres e três homens, todos residentes no Residencial Viver Bem, existente desde 2015. As sete pessoas tinham, no momento das entrevistas, situações familiares e de trabalho diferenciadas. Todas eram adultas, com experiências de constituição familiar diferentes, sendo algumas com filhos, outras com filhos que não mais residem na mesma residência e uma residia sozinha. Dois entrevistados possuíam emprego formal, um já aposentado e uma trabalhava como "safrista" (trabalhador temporário) na indústria fumageira, enquanto os demais trabalhavam em atividades informais. Todas essas ocupações citadas não resultavam em uma renda familiar superior a três salários mínimos, sendo em geral bem inferior.

As famílias das pessoas entrevistadas apresentavam experiências de deslocamento, algumas na própria cidade de Santa Cruz do Sul, outras vindas de municípios da região, motivadas pela possibilidade de encontrar um emprego nas

indústrias fumageiras localizadas na cidade. As condições vulneráveis de moradia ou experiências de aluguel explicam o deslocamento para o Residencial Viver Bem, nem sempre avaliado positivamente, na medida em que os entrevistados afirmaram que "tudo é longe", "existem problemas de transporte", "sempre tem algum problema com vizinhos".

Os trabalhadores e trabalhadoras entrevistados apresentam trajetórias de ocupações que compreendem a passagem por diferentes locais de trabalho, às vezes com carteira assinada, às vezes com empregos mais duradouros. No entanto, de modo geral, a sua inserção se deu preponderantemente no mercado informal, por meio de empregos temporários e de experiências descontínuas, tanto sob o ponto de vista dos locais de trabalho, das rendas resultantes dos trabalhos e da inserção em comunidades de trabalho. O relato de Rosângela, nesse sentido, é ilustrativo:

> Eu trabalhei muito tempo na lavoura em Herveiras e Boqueirão. Quando me mudei para Santa Cruz do Sul, logo consegui emprego na Universal, onde trabalhei nove anos de carteira assinada. Mas tenho registro só como safrista na carteira. E já nessa época eu trabalhava como faxineira. Foi na empresa que conheci meu esposo, ele também trabalhava como safrista. Agora, ele trabalha como pedreiro numa construtora. Na Universal tinha o período de safra, mais ou menos sete ou oito meses e o restante do ano tinha que arrumar outro serviço. Muitos anos eu e meu esposo, nesse período que não tinha trabalho na empresa, trabalhamos na lavoura, em Boqueirão. Sempre foi difícil, nossas filhas pequenas ficavam na beirada do campo onde a gente colhia. Era muito sofrido, aquilo não era vida. O que eu passei naquela época eu não quero que as minhas filhas passem (Entrevista concedida por Rosângela, moradora no Residencial Viver Bem, Santa Cruz do Sul, RS).

Estar no mercado de trabalho, para as pessoas entrevistadas, coloca a necessidade de uma rede de apoio, seja para encontrar um emprego, seja para atender determinadas necessidades que decorrem das relações entre família e trabalho (cuidado dos filhos, por exemplo). Nesse sentido, os seus relatos tendem a destacar a importância das redes sociais mais próximas, dos familiares, dos vizinhos, dos "conhecidos" e dos amigos. Uma entrevista salienta que morar no Residencial Viver Bem nem sempre foi fácil, pois no começo "não se conhecia muito bem as pessoas", "tudo era mais longe", não se sabia "onde tinha creche para as crianças", inclusive "tinha muito maconheiro que gritava nas ruas, a gente não podia sair de dentro de casa, era uma bandidagem" (Entrevista concedida por Vale, moradora no Residencial Viver Bem, Santa Cruz do Sul, RS). Mas, com o passar do tempo, o "novo" local de moradia foi se tornando mais próximo, as pessoas

foram se conhecendo e muitas coisas mudaram. Os relatos, nesse sentido, indicam a importância das redes familiares, de vizinhos e comunitárias:

> Em minha família sempre houve troca de favores e cuidados, desde quando a gente buscava emprego com carteira assinada, fazia bicos. A sogra e o sogro sempre ajudaram no cuidado de nossos filhos. E nós também sempre cuidados sobrinhos, primos, alguém precisa por que vai trabalhar ou por outra coisa. A gente precisa se ajudar né. Aqui em casa mesmo, a gente divide as responsabilidades, cuidar dos filhos, do que tem que fazer em casa, por que se não é assim a gente não consegue trabalhar direito (Entrevista concedida por Marcelo, morador do Residencial Viver Bem, Santa Cruz do Sul, RS).
> Nós temos vários amigos que também moram aqui. Eu acho que tem apoio entre os vizinhos, por que sempre que a gente precisa, quando precisa emprestado alguma coisa, até visitas, almoços e jantas a gente faz juntos. [...]. Quando a gente mudou para cá, a gente morava no bairro Beckenkamp, a gente pensava que aqui era mais perigoso, tinha muita gente desconhecida, tudo morando um próximo do outro, as casas muito grudadas. Mas, com o passar do tempo, conforme conversamos com um e com outro, a coisa melhorou muito. (Entrevista concedida por Neusa, moradora do Residencial Viver Bem, Santa Cruz do Sul, RS).

Pelas condições de deslocamento, inclusive entre diferentes cidades, e pelas experiências descontínuas de trabalho (ocupações informais, trabalhos temporários, trabalho de safrista sem garantia de retorno na próxima safra, demissões em situações de trabalho permanente e com carteira assinada), a procura por trabalho é algo de grande importância para as pessoas entrevistadas. Os relatos das pessoas entrevistadas indicam que "procurar trabalho" faz parte de suas trajetórias nos mercados de trabalho e "ter uma indicação de um amigo", saber que "alguém está precisando", conversar com "alguém que trabalha na empresa" são estratégias importantes nessas horas. No entanto, não são somente os familiares, os amigos, os mais próximos que são mobilizados nesses momentos. Dente as sete pessoas entrevistadas, seis delas fizeram referências diretas ao SINE. Marcelo, quando chegou em Santa Cruz do Sul de Porto Alegre, foi juntamente com sua esposa "buscar alguma oportunidade de emprego no SINE", além de ter entregue "vários currículos nas empresas". Pedro falou que sempre trabalhou na roça e que quando precisou um emprego na cidade "recorreu ao SINE". Sônia já buscou "oportunidades de emprego no SINE" e seu filho conseguiu "o primeiro emprego através do Programa Jovem Aprendiz do CIEE". Aldair disse que sempre "ia no SINE, seguia indicações de amigos e familiares ou ia direto nas empresas pedir emprego". Rosângela disse que seu esposo já "esteve no SINE", mas também sempre "deixaram currículo nas empresas que tinham interesse em trabalhar". A entrevistada Vale relatou que nem sabia da existência

do SINE, mas ocorreu de um dia observar uma fila à frente da agência da cidade e resolveu entrar: saiu de lá com um emprego que, embora sem carteira assinada, durou alguns anos.

O relato da senhora Vale indica que a busca de uma ocupação compreende percursos que trabalhadores e trabalhadoras fazem pela cidade. Nesses percursos, contam com diferentes estratégias, mobilizando suas redes pessoais, construídas em seus espaços de sociabilidade, "agentes econômicos informais" (em especial quando se trabalha na agricultura, em que os trabalhadores atuam nas lavouras a partir da mediação de um "contratante", um "gato ", agenciadores de mão-de-obra para atividades agrícolas na região, em especial nos períodos de "safra do fumo"), e o sistema público de intermediação de empregos, o SINE. Embora esse nem sempre seja conhecido, é um espaço onde as pessoas entrevistadas efetivamente recorreram e, em alguns casos, encontraram algum emprego.

Portanto, os relatos das pessoas entrevistadas indicam que são três as principais estratégias utilizadas nos momentos em que buscam empregos ou, mesmo, algum tipo de qualificação profissional.

A primeira está relacionada às redes pessoais, às relações com familiares, vizinhos, amigos. Indica-se aqui a importância das "relações fortes", que afirmam os vínculos sociais estabelecidos com as pessoas mais próximas como estratégicas não somente nos momentos de inserção, mas também na permanência nos mercados de trabalho. São relações importantes e, quando fortalecidas, são potencializadas suas possiblidades no enfrentamento das dificuldades do dia-a-dia, seja essas vinculadas à vida familiar, seja elas vinculadas ao trabalho. Por outro lado, recorrer a essas relações expressam as condições de vulnerabilidade que vivenciam as populações pobres, seja por que não conseguem acessar determinadas condições que poderiam aumentar suas oportunidades de trabalho (ter creches próximas, com vagas suficientes, por exemplo), seja por que essas redes nem sempre conseguem acessar estratégias mais amplas de intermediação de empregos e qualificação profissional.

A segunda estratégia passa pela intermediação de "agentes privados" informais, sejam eles os "gatos" que contratam trabalhadores das periferias para trabalho na agricultura, seja pessoas do próprio bairro ou de bairros próximos que contratam para fazer alguma atividade, em especial na construção civil. Ainda que essa estratégia seja percebida como interessante por alguns entrevistados, pois é uma forma de obter uma ocupação em momentos em que outras formas de inserção desaparecem (por exemplo, naqueles períodos em que as indústrias fumageiras não contratam trabalhadores

"safristas"), se trata de uma estratégia que compreende ocupações vulneráveis, temporárias, com condições de trabalho precárias (como indicou Rosângela, trabalhar na agricultura "era muito sofrido") e com remunerações baixas.

A terceira estratégia, por fim, está relacionada ao sistema público de intermediação que, como indicado anteriormente, nem sempre é conhecido. Os relatos das pessoas entrevistadas, no entanto, corroboram as conclusões de pesquisadores sobre os espaços de atuação do SINE, de modo geral compreendendo atividades que exigem pouca escolaridade e experiência profissional e, consequentemente, ocupações que tendem a reproduzir uma condição de insegurança e de vulnerabilidade experienciadas pelos trabalhadores pobres. De qualquer forma, o sistema público de intermediação de mão-de-obra se coloca como uma possibilidade dos trabalhadores e trabalhadoras acessarem redes sociais mais amplas, nas quais possam criar relações com espaços e grupos sociais capazes de contribuir para a melhoria das suas condições de inserção no mercado de trabalho (oportunidades mais amplas de ocupação, construção de outras formas de ocupação que não estejam somente vinculadas ao trabalho assalariado); mas também no acesso a dinâmicas de qualificação profissional e de inserção em redes públicas de apoio, sejam essas diretamente vinculadas ao trabalho, sejam essas vinculadas a outros direitos sociais (saúde, cuidados dos filhos, educação etc.).

Os relatos das pessoas que participaram da pesquisa permitem dizer que os trabalhadores pobres têm capacidade de agência na relação que estabelecem com o mercado de trabalho. Essa é uma condição que precisa ser considerada e valorizada. Mas isso não pode significar considerá-los como agentes exclusivos de sua própria inserção. Políticas e instituições públicas, não somente voltadas à intermediação de empregos mas também comprometidas com a afirmação do direito ao trabalho, são necessárias, especialmente para as populações pobres. O acesso a informações sobre alternativas ocupacionais é importante para ampliar as chances de se alcançar uma inserção mais segura no mercado de trabalho. O acesso a programas de qualificação torna-se estratégico para potencializar as condições individuais de inserção no mercado de trabalho, mas, também, para criar alternativas aos trabalhos assalariados que, não raras vezes, colocam as pessoas em condições precárias de trabalho. É importante destacar, nesse sentido, que "enxergar a porta de entrada" dos mercados de trabalho através de instituições públicas é crucial para trabalhadores pobres, pois quando esse horizonte se coloca somente através das redes informais e pessoais, ou através de intermediadores informais, as possibilidades

e condições de entrada e permanência nos mercados de trabalho tendem a ser mais vulneráveis.

4. Considerações Finais

Analisando-se as formas pelas quais as populações pobres beneficiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida em Santa Cruz do Sul buscam acessar os mercados de trabalho, pôde-se constatar que as redes sociais de proximidade – formadas por familiares, amigos, vizinhança – constituem uma estratégia muito importante, tanto para a procura de trabalho como para possibilitar a permanência no mercado de trabalho, na medida em que atuam na indicação sobre a ofertas de vagas e no apoio às atividades relacionadas a reprodução da vida (cuidado com os filhos, caronas, etc). Apesar de imprescindíveis, esses "laços fortes" - produzidos através das redes sociais de proximidade - acabam restringindo as possibilidades de acesso à vagas e oportunidades mais qualificadas e com maior remuneração, reproduzindo a condição de precariedade e de pobreza. As redes informais de intermediação de mão-de-obra acabam indo no mesmo sentido, embora permitam a obtenção de alguma renda necessária à sobrevivência em momentos de poucas contratações e abertura de vagas de trabalho. Por fim, a partir dessas reflexões suscitadas pela literatura e pela investigação empírica, cabe reiterar a importância de se construir políticas públicas no País voltadas à inserção e qualificação profissional dessas populações nos mercados de trabalho de forma menos precária e insegura, de forma a assegurar melhores rendimentos e condições de vida.

Referências

BALTAR, Paulo. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Texto para Discussão, 2036. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JR. José Celso et al. **Política de emprego, trabalho e renda no Brasil**: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, 1237).

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

GUIMARÃES, Nadya A.; CONSONI, Flávia L.; BESSA, Vagner. O negócio da intermediação do emprego: entre a flexibilidade rudimentar e a cooperação virtuosa. **Anais.**.. Caxambu: ANPOCS, XXXI Encontro Anual, 22-26 de outubro de 2007.

GUIMARÃES, Nadya et al. Os pobres e o acesso ao trabalho: entre a ação pública e o interesse privado. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, n. 02, p. 83-105, jul. 2017.

LIMA, Fellipe Coelho et al. A intermediação de força de trabalho no SINE em tempos de reestruturação produtiva: uma revisão sistemática de literatura. **Anais.**.. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís, 25 a 28 de agosto de 2015.

LOBO, Vinícius; ANZE, Viviani. **A importância estratégica da política pública de intermediação de mão de obra**. Brasília: IPEA, 2014. (Cadernos Mercado de Trabalho, 57).

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

DIFERENTES MODALIDADES DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL

Renan Costa Valle Scarano[1]
Raul Teixeira de Mello Filho[2]

1 Introdução

O tema deste trabalho é cooperativismo habitacional. O objetivo é realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema do cooperativismo habitacional. Neste sentido, o texto apresenta uma abordagem sobre o significado do cooperativismo habitacional, suas diferentes modalidades e alguns casos de países que desenvolveram o cooperativismo habitacional, por fim apresenta-se o desenvolvimento do cooperativismo habitacional no Brasil. A metodologia utilizada neste trabalho foi bibliográfica.

O movimento cooperativista desenvolveu-se, tradicionalmente, com diferentes atributos e objetivos: cooperativas de consumo, cooperativas de crédito, cooperativas de compra e venda, cooperativas de produção, cooperativas integrais (organizam totalmente a produção e o consumo), cooperativas habitacionais etc. De forma geral, pode-se dizer que o cooperativismo tem sido operado como uma maneira de auto-organização da sociedade civil. No caso das cooperativas habitacionais, elas atuam enquanto instrumento facilitador para o acesso à moradia.

2 Cooperativismo habitacional: alguns casos internacionais

As cooperativas se organizam em âmbito local ou regional, em centrais ou federações e, em confederações. Alves da Silva (1992, p. 55) aponta que uma cooperativa "é uma sociedade de natureza civil, sem fins lucrativos, constituída em função de interesses comuns de seus associados e baseada no princípio da ajuda mútua ou reciprocidade".

As cooperativas habitacionais surgem no âmbito das cooperativas de consumo, ou seja, especializadas na oferta de moradia para seus associados e familiares. Tradicionalmente as cooperativas habitacionais têm atuado na lógica da propriedade

[1] Doutorando do PPG Política Social e Direitos Humanos UCPel – email: renancostavalle@gmail.com
[2] Doutorando do PPG Política Social e Direitos Humanos UCPel – email: raul.filho@sou.ucpel.edu.br

privada, ou seja, a cooperativa facilita que seus associados tenham acesso à moradia como propriedade pessoal. Em relação ao cooperativismo habitacional, Navarrete (2008, p. 84), observa que a cooperativa "adquire a forma de uma pessoa jurídica, plenamente controlada e orientada pelos próprios interessados e que encaminha as suas ações com a finalidade de ter acesso a uma moradia dos mais baixos custos possíveis".

O cooperativismo habitacional pode ser definido como uma maneira de associação de pessoas que, "frente a sua necessidade comum de moradia, contribuem com o esforço e a iniciativa de todos os seus associados para satisfazer de forma solidária essa necessidade" (NAVARRETE, 2008, p. 84). De acordo com Díaz (1978, p.203), "la cooperativa de viviendas es una cooperativa de consumidores especializada en el suministro a sus socios de un lugar donde vivir en unión de sus familias (…).". Para Aparício (1993, p. 5) as cooperativas de habitação são uma forma de ter acesso à moradia em regime cooperativo, onde, "El objetivo principal es lograr ventajas económicas para sus socios, lo que no excluye otros objetivos: sociales, culturales o ideológicos".

O conceito de cooperativismo habitacional não compreende apenas um significado e atribuição, mas, diz respeito a entidades que se caracterizam de maneira diferentes pelas suas atividades e pelo seu modo de funcionamento. Aparício (1993), com base na classificação da Aliança Cooperativa Internacional (1990) e da Organização Internacional do Trabalho, identifica as seguintes categorias de cooperativas de habitação: "*Cooperativas de: acceso a la propiedad individual; alquiler simple; alquiler atribución; ayuda personal mutua; crédito a la construcción; propiedad colectiva; trabajadores de la construcción*" (APARÍCIO, 1993, p. 7).

Em relação a tais categorias de cooperativas habitacionais, pode-se dizer: As Cooperativas de Propriedade Individual são as mais tradicionais, inclusive são as que existem predominantemente no Brasil. A finalidade das cooperativas com tal característica é proporcionar moradias para seus sócios que obtém o título de proprietários do imóvel, após o término da construção. Portanto, tal modalidade mantém o caráter do regime de propriedade privada para os imóveis construídos. Em relação as Cooperativas de Aluguel Simples, Aparício (1993), explica que

> Son aquellas en las que el socio es arrendatario de la vivienda que ocupa, si bien es copropietario del inmueble. Las aportaciones del socio tienen carácter de alquiler: cubren la contraprestacíón financiera de los préstamos que le hayan sido concedidos a la sociedad, por lo que su importo disminuye cuando se amortizan. La sociedad cooperativa sobrevive encargándose de la gestión y

> conservación. Los socios participan, aunque no gozan de un derecho privilegiado de uso que puedan transmitir (APARÍCIO, 1993, p. 7).

Sobre as cooperativas habitacionais caracterizadas pelo Aluguel por Atribuição, os sócios cooperados pagam um aluguel para cobrir o custo da amortização dos empréstimos ainda pendentes. Nessa modalidade o sócio é também o responsável pela conservação do imóvel, pela manutenção e possíveis reparações. Após cumprir o período de amortizar a dívida os sócios proprietários passam a ser proprietários individuais e a sociedade cooperativa é dissolvida. (APARÍCIO, 1993). Já as Cooperativas de Ajuda Pessoal Mútua caracterizam-se por sua formação ser de pequenos grupos de associados que se organizam em cooperativas como equipes de trabalho com o objetivo de construir as próprias casas. As Cooperativas de Crédito à Construção caracterizam-se por ser cooperativas de empréstimos financeiros, principalmente créditos hipotecários designados à construção de habitações. As Cooperativas de Propriedade Coletiva, "confieren a sus socios el uso de las viviendas a medio camino entre el alquiler y la propiedad Individual y cuyas otras características varían según los países" (AMARÍCIO, 1993, p. 10). Nessa modalidade, o associado, possui o uso privilegiado sobre a habitação, no entanto, o imóvel não é sua propriedade. Por fim, nas Cooperativas de Trabalhadores da Construção predomina o caráter da produção das moradias. Os associados são trabalhadores da indústria da construção e as cooperativas possuem por finalidade ser promotoras de habitações ou consumidores de habitação (APARÍCIO, 1993). Entre os países que foram os pioneiros no desenvolvimento do cooperativismo habitacional estão: Dinamarca, França, Suécia, Alemanha, Espanha e Uruguai. (SOROLLA, 2011). A característica do cooperativismo, em grande parte desses casos é que o cooperativismo habitacional é voltado para o âmbito da habitação de caráter social.

Na França, Sorolla (2011) menciona que se desenvolveu um modelo de cooperativismo de habitação de caráter social. As Sociedades de Moradias de Aluguel Moderado (HLM) (*Habitation à Loyer Modéré*, HLM), são um modelo de habitação direcionado para as populações de baixa renda. Também se desenvolveu as cooperativas de aluguel simples. A característica do modelo francês, das HLM baseia-se no fato de que a propriedade da habitação pertence à cooperativa que aluga a habitação para o inquilino. Nesse regime cooperativo há distintas modalidades como o aluguel da moradia ou a propriedade do imóvel. Já na Alemanha, Sorolla (2011) sustenta que as habitações de aluguel se canalizam através de grandes empresas, muitas, funcionando sob o regime do cooperativismo. "Por otra parte las Cooperativas de vivienda alemanas se encuentran

fuertemente vinculadas a la vivienda social y tienen unas características y peculiaridades especiales que les diferencian de otros modelos" (SOROLLA, 2011, p. 22). O caso alemão destaca-se pelo fato de que as cooperativas podem ser vinculadas a associações do Governo Federal, de municípios, de empresas, de sindicatos, da igreja, de bancos, de companhias de seguro ou de pessoas civis. Sorolla (2011) ainda destaca que as cooperativas habitacionais alemãs são entidades em que os sócios constroem as moradias e fazem a gestão das cooperativas. Existem três modalidades distintas das cooperativas alemãs:

> 1.- Cooperativas que tienen como objeto Asesorar sobre la financiación y la construcción. 2.- Cooperativas que tienen como objeto construir viviendas para alquiler con derecho permanente de alojamiento. En estas el socio mediante la adquisición de una participación tiene el derecho de uso de una vivienda en las que se aplican la mayor parte de las normas del arrendamiento. 3.- Cooperativas que tienen como objeto la adquisición de forma gradual de la vivienda en régimen de propiedad individual. (SOROLLA, 2011, p. 24).

Entre as experiências coletivas de construção de habitações cuja característica é o uso do imóvel e não sua propriedade, a Alemanha registra as *Wohnprojekte,* surgidas na década de 1970 e as *Baugruppen* (grupos de construir), surgidos na década de 1980. "Os Baugruppen são grupos constituídos por famílias, cujo número pode variar de 3 a 43 famílias, sendo todas as decisões tomadas em conjunto, desde a escolha do terreno, se este ainda não existir, a escolha do arquiteto, e até a fonte de financiamento da obra, o projeto do prédio, a tipologia habitacional, sua inserção urbana e a incorporação ou não de áreas recreativas" (MOURA, 2010 Apud FIGUEIRA, 2019, p. 2). Essa mobilização se caracteriza por excluir incorporadoras e construtoras do processo da construção habitacional, entre os resultados Figueira (2019, p.3) destaca: "construção de habitações maiores, com o preço de 25% a 35% menores que aqueles ofertados pelo mercado imobiliário cotidiano". Em relação a dados que expressam a quantidade de pessoas que vivem em cooperativas habitacionais na Alemanha é relevante, e aponta para o modelo de cesion de uso como o dominante. "El peso de las cooperativas de vivienda sobre el conjunto del parque construido es muy relevante y el modelo de cesión de uso es dominante, de manera que cerca de 5 millones de personas reside en cooperativas de vivienda (aproximadamente 6% de la población alemana)" (ETXEZARRETA; CANO; MERINO, 2018, p.67)

Na Suécia, desenvolveu-se um modelo de cooperativismo habitacional, inspirado no modelo alemão, e que, em sua origem não teve apoio de organismos públicos

(GÓMEZ, 1993). Enquanto organização, as cooperativas suecas possuem uma federação, a HSB. "La HSB (Asociación de Inquilinos de Ahorro y Construcción) es la Federación Nacional del movimiento cooperativo de vivienda y agrupación formada por cooperativas de viviendas sin fines de lucro, propiedad de los consumidores y no tiene dependencia de ningún organismo público (BRITT APUD SOROLLA, 2011, p. 24). La HSB está estruturada em três níveis: "el de las cooperativas de viviendas propiedad de los inquilinos, el de las sociedades locales y el de la Federación Nacional" (SOROLLA, 2011, p. 25). Nesse modelo o cooperado ocupa a habitação sem limitação de tempo. O objetivo do modelo sueco é a criação e execução de projetos de moradia para seus associados. Entre as funções da Federação Nacional (HSB), consta o de realizar assessorias técnicas, administrativas, financeiras e jurídicas aos seus associados além de prestar serviços bancários. "En Suecia, la Federación Nacional de cooperativas suecas HSB gestiona en torno a 400.000 viviendas, de las cuales la mayor parte (310.000) corresponde al modelo asimilable a la cesión de uso (…) (ETXEZARRETA; CANO; MERINO, 2018, p.67).

A Dinamarca desenvolveu o modelo Andel de cooperativismo habitacional, cuja característica é serem Cooperativas de Cesión de Uso, ou seja, o imóvel não pertence ao associado, mas a cooperativa (SOROLLA, 2012). O significado do termo Andel designa participação ou ação (VIDAL-FOLCH, 2016). Embora tal modelo de cooperativismo habitacional iniciou suas atividades em 1911, tal modelo de cooperativismo tomou impulso nos últimos 25 anos e sua principal característica é em relação a propriedade, que não pertence ao associado, mas a cooperativa. Em relação a particularidade de tal modelo explica-se que "En el modelo Andel, un miembro de una cooperativa no compra una vivienda, sino que realiza una inversión monetaria a través de la cual accede a parte del valor de la propiedad y gana el derecho al uso de la vivienda" (TURMO, 2004). Tal modelo de cooperativismo habitacional foi concebido como

> vía para que los inquilinos pudiesen adquirir vivienda colectivamente y de forma relativamente económica. En su concepción ideal, pretendía un equilibrio entre el burocratismo ligado al Estado del bienestar y la naturaleza anárquica del mercado - una tercera vía caracterizada por la solidaridad, la responsabilidad, la comunidad y la libertad, sustentada sobre la propiedad colectiva (ANDERSEN, 2006, p. 27).

No caso do modelo Andel existem dois tipos de cooperativas: "las viviendas de nueva construcción que se han beneficiado de subvenciones del Estado, y las viviendas ya construidas que se han convertido en cooperativas. Los ocupantes de los pisos de rentas

privadas pueden vender parte de sus viviendas y convertirlas así en cooperativas" (APARÍCIO, 1993, p.27). Nessa última modalidade não existe inversão do Estado para essas habitações, que são as mais numerosas no país. Atualmente, existe na Dinamarca cerca de 125.000 habitações de cooperativas Andel. "Desde 1975, cuando sólo había 20.000 viviendas Andel, el número de viviendas se ha multiplicado por cinco"[3]. Outro elemento que deve ser destacado da Dinamarca é o fato de haver legislação específica que rege a normativa sobre o cooperativismo habitacional do modelo Andel.

Na Espanha, Sorolla (2011), aponta que "las Cooperativas de Viviendas fueron uno de los primeros modelos cooperativos que surgieron y tenían como objetivo solucionar la necesidad de acceso a la vivienda a un precio asequible". Embora prevaleça o modelo tradicional de cooperativismo habitacional, há, na Espanha um modelo de cooperativismo habitacional denominado de Cooperativas de Cesión de Uso que possuem outra dinâmica em relação as cooperativas tradicionais e é inspirado no modelo dinamarquês. De acordo com Sorolla (2011, p.17),

> Cuando la propiedad cae de la Cooperativa y esto da paso al uso de las diferentes vidas sociales cooperativas que surgen de las Cooperativas de personas que viven en uso. En este sentido, la persona asociada a una determinada cooperativa se convierte en copropietario, primero como socio de la cooperativa y segundo como usufructuario de la vivienda.

Ainda que na Espanha o modelo predominante de cooperativas habitacionais seja o da propriedade, existem casos de cooperativas de sessão de uso com base no modelo ANDEL em Madrid e Barcelona. Nesse modelo a característica é que os cooperados assumem o custo da construção do imóvel ou de sua reabilitação, em casos de imóveis antigos, através de um investimento inicial ou de um crédito que os cooperados vão aos poucos amortizando geralmente em cotas mensais. Em Barcelona existem as cooperativas La Borda e Sostre Civic como exemplos de cooperativas de sessão de uso, já em Madri podem ser citadas as cooperativas Entrepatios e Oikoop.[4]

Nas Américas um dos casos de cooperativismo habitacional que merece destaque é o Uruguai. As primeiras cooperativas habitacionais datam de 1966, no entanto, foi com a Lei Nacional de Viviendas (Ley 13. 728) que o cooperativismo habitacional tomou um

[3] Cooperactiva, repensando outra forma de vivenda. Disponível em: https://satt.es/cooperactiva-repensando-otra-forma-de-vivienda/. Acesso em 18 de out. de 2021.

[4] Cooperactiva, repensando outra forma de vivenda. Disponível em: https://satt.es/cooperactiva-repensando-otra-forma-de-vivienda/. Acesso em 18 de out. de 2021.

impulso. Através da Lei 13. 728 de 1968, o cooperativismo habitacional foi instituído no Uruguai como política pública de acesso à moradia. As cooperativas podem ser Cooperativas de Ajuda Mútua), cuja característica é que os associados são usuários e não proprietários do imóvel ou Cooperativas de Ahorro Prévio (Cooperativas de Poupança Prévia) onde os associados são proprietários. As cooperativas de usuários, "*sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se trasmitirá a los herederos*" (URUGUAY, 1968, Artículo 144).

Nas Cooperativas de Ahorro y Préstamo, as pessoas organizadas em Unidades Cooperativas, devem fazer uma poupança prévia, seja em contas particulares ou coletivas no *Fondo Nacional de Viviendas.* Tais fundos são administrados pelo *Banco Hipotecário del Uruguay*, até que estejam habilitadas para acessar ao empréstimo bancário para a construção de casas. Já nas Cooperativas de Ajuda Mútua, é o trabalho dos associados que é incorporado na construção das moradias como forma coletiva e solidária de trabalho coletivo de construção das moradias, com a finalidade de reduzir os custos da construção o que incide sobre a quantidade de economia. Esse trabalho realizado pelos cooperados na construção das habitações é chamado de ajuda mútua.

A FUCVAM (*Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mútua*) foi fundada em 1970. De acordo com a Declaração de Princípios, aprovada na Assembleia Nacional da FUCVAM realizada no ano de 1999, o movimento cooperativista de habitação e ajuda mútua declara-se uma federação de cooperativas onde os cooperados são usuários e não proprietários das moradias, onde os princípios da autogestão coletiva, da democracia direta e da ajuda mútua atuam no viver dos cooperados, no decidir e no construir. Importante destacar em tal declaração é a questão coletiva (classe) enquanto elemento comum dos cooperados, elemento de reconhecimento social, ou seja, os cooperados se reconhecem enquanto classe, enquanto coletivo (cooperativas).

3 Cooperativismo habitacional no Brasil

No Brasil, não há um marco legal que regulamente o cooperativismo habitacional. As experiencias de cooperativismo habitacional são espraiadas, promovidas por políticas ou programas habitacionais ou a partir da sociedade civil organizada em movimentos sociais ou associações. Dickmann (2018, p.19), explica que atualmente, no Brasil, as

cooperativas estão organizadas em associações que representam alguns segmentos do cooperativismo, "entre as mais importantes podemos ressaltar a OCB-Organização das Cooperativas Brasileiras e a UNISOL Brasil-Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários. Além das cooperativas que não estão filiadas a nenhuma organização central, que tocam seus projetos de forma totalmente autônoma".

Um dos primeiros programas habitacionais a promover o cooperativismo habitacional foi o Banco Nacional da Habitação, o BNH, em 1964. Tal programa era proposto pelo Estado ditatorial que mantinha também o controle sob as cooperativas. "As cooperativas habitacionais, organizadas no Brasil, pós-64, têm no Estado o principal responsável pela iniciativa de sua organização e pelo provimento de algumas das condições essenciais de seu funcionamento e viabilidade" (LEMOS, 1992, p.21). Ainda durante o regime ditatorial foi promulgada a Lei nº 5.764, em 1971, cujo objetivo era regulamentar a política nacional de cooperativismo. O Banco Nacional de Habitação (BNH) estabeleceu as regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais. Tal programa financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representa 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante esse mesmo período (ARRETCHE, 1990 APUD DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 77).

Embora haja experiências de cooperativas que não se caracterizam e não se identificam com a OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras) ou com outras organizações, grande parte das cooperativas habitacionais brasileiras são filiadas à OCB. Telmo de Oliveira (2017) menciona que o número de cooperativas habitacionais filiadas a Organização e Sindicato das Cooperativas Brasileiras, OCB chegou a 274 em 2002.

> Conforme dados do Panorama Nacional do Cooperativismo de 2012, disponíveis no site Brasil Cooperativo do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), tínhamos 381 cooperativas habitacionais em 2007, 340 em 2008, 253 em 2009, 242 em 2010, 226 em 2011 e 217 em 2012. Através da análise desses dados, verifica-se uma diminuição gradual do número de cooperativas nos últimos anos, atendendo 101.288 moradores em 2012 (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 77).

De acordo com os dados de Olveira Filho (2017) o número de cooperativas habitacionais diminuiu no Brasil, mesmo com o programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades (modalidade do programa habitacional voltado para as cooperativas e demais organizações da sociedade civil. Um fato relevante que o autor levanta é que um dos motivos que pode explicar a diminuição de cooperativas habitacionais no Brasil se deu devido as regras e modalidades do PMCMV.

Navarrete (2008) menciona que o cooperativismo habitacional autogestionário surgiu na década de 1980 em São Paulo, onde as pessoas organizavam mutirões para construção de suas moradias. Esse embrião gerado na década de 1980 foi resultado da relação de militantes da luta por moradia com a FUCVAM do Uruguai. Havia uma equipe profissional que atuava junto às comunidades do ABC paulista e que veio a constituir o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP), por outro lado, o autor também menciona que, os anos 1970 marcaram um período de grande crise econômica e social no Brasil, foi nesse período que emergiu o movimento popular, "o qual não apenas reivindica melhorias habitacionais em um quadro de contestação, mas passa à apresentação de propostas que incluíam espaços de participação de maneira de garantir as necessidades básicas de moradia" (NAVARRETE, 2008, p. 90). A atuação desse grupo de pessoas formou a Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo, que era uma rede solidária composta por vários "grupos de compra" oriundos de alguns bairros e favelas. O projeto Vila Comunitária surgiu dessa organização da sociedade civil em torno das compras comunitárias. "Esta organização de moradores da favela passou a considerar a construção de casas já que o remanejamento urbano não permitia dar solução ao elevado número de pessoas ali localizadas" (NAVARRETE, 2008, p. 91). E assim fundou-se a Associação de Construção Comunitária por Mutirão da Vila Comunitária, uma das primeiras cooperativas habitacionais autogestionárias.

Embora tal experiência foi realizada com base no mutirão, na ajuda mútua na fase de construção das habitações, devido a limitação da legislação nacional e de questões culturais, a propriedade coletiva não foi efetivava em tal empreendimento. Nesse contexto cabe destacar o papel dos movimentos sociais como UNMP (União Nacional por Moradia Popular), movimento social fundado na década de 1990 em São Paulo e que se caracteriza pela propagação do princípio da autogestão e MLNM (Movimento Nacional de Luta por Moradia) que se destaca na atuação da reivindicação do direito à moradia. A participação de tais movimentos foram determinantes nas prefeituras democráticas (Luiza Erundina em São Paulo entre 1989 à 1992 e Olívio Dutra em Porto Alegre entre 1989 a 1992). Tais prefeituras desenvolveram experiencias de democracia participativa, inclusive, política habitacionais onde a sociedade civil atuasse como efetivada.

Na década de 1990, surgem as Cooperativas Habitacionais em Porto Alegre, "com forte ligação com o processo de Orçamento Participativo (OP) e com a administração popular na prefeitura municipal (1999-2003)" (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 78). Porto Alegre é um dos casos, locais, onde o cooperativismo habitacional autogestionário

foi promovido no Brasil. Em tal cidade, as pessoas interessadas em acessar a moradia via cooperativa podem contar com "a ajuda de uma equipe de técnicos que trabalham no fomento a cooperativas habitacionais do DCOOP (Departamento de Fomento ao Cooperativismo Habitacional Autogestionário) ligado ao DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação]" (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 79).

Ainda no estado do Rio Grande do Sul, Dickmann e Dickmann (2015) apontam para uma experiencia do cooperativismo habitacional autogestionário iniciado na cidade de Bento Gonçalves/RS, no início da década de 1990. "Foi nessa região que se iniciou o processo de organização das famílias de baixa renda e sem casa pelo pioneiro Airton Minusculi, numa tentativa de superar o problema da falta de moradia" (DICKMANN; DICKMANN, 2015, p.60). O pioneiro dessa experiencia, foi um sacerdote da Igreja católica, ligado ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MLNM), que através da leitura de uma matéria jornalística sobre o cooperativismo habitacional uruguaio sentiu-se impulsionado para iniciar um processo para resolver o problema da falta de moradia através do cooperativismo.

Atualmente, relatam os autores, existem mais de 25 cooperativas habitacionais autogestionárias em Bento Gonçalves (DICKMANN; DICKMANN, 2015). A COOHABRAS (Cooperativa Habitacional Central do Brasil) é a articuladora e difusora desse modelo de cooperativismo habitacional no Brasil cuja característica principal é a autogestão onde as famílias e associados participam ativamente da gestão do grupo e da construção das casas. A FUCVAM serviu de modelo para que as cooperativas brasileiras iniciassem seu processo de construção e de associação. Em 1994 foi fundada a cooperativa gaúcha autogestionária de habitação, na cidade de Bento Gonçalves, chamada Cooperativa Habitacional Serrana (COOHASER).

A questão da autogestão é inserida no âmbito da política habitacional no cenário nacional apenas em 2004 com o Programa Crédito Solidário. Tal programa habitacional federal marcou o início do fomento do cooperativismo habitacional para associações, cooperativas e movimentos sociais onde a autogestão é defendida como princípio. Criado em 2004. "O programa Crédito Solidário do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Governo Federal), foi criado após demanda apresentada pelas entidades nacionais de movimentos populares, como CONAM, MNLM, UNMP e CMP. Frente à ausência de projetos habitacionais que atendessem famílias de baixa renda, essas entidades encaminharam uma proposta que se diferenciava das demais, por ser voltada ao cooperativismo e associativismo, com o intuito de fortalecer as práticas de "autogestão"

e da organização popular (PEREIRA, 2010). Tal programa foi praticamente apagado diante do programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, que dominou o cenário nacional em termos de política habitacional.

4 Conclusão

Morar é uma necessidade para toda população e igualmente um direito humano básico fundamental. No campo da cidadania a moradia assume várias funções: abrigo, fixação, estabilidade. Em diferentes países e de diferentes modos os coletivos, as cooperativas se auto-organizam para enfrentar a questão habitacional, o problema da moradia. Nesse sentido, existe atuação do Estado, mediante programas de habitação com o objetivo de prover moradias para populações, mas também existem articulações do cooperativismo, em diferentes países, que são uma forma de tratar do problema.

Conforme pode ser visto, existem diferentes modelos de cooperativismo habitacional e, em diferentes países, o cooperativismo habitacional se desenvolveu de forma particular.

REFERÊNCIAS

APARÍCIO, Antonia Pilar Gómez. **Analisis de los aspectos financieros de la sociedad cooperativa de viviendas en España.** (especial referencia al marco financiero que la condiciona: el mercado hipotecario y la financiacion privilegiada en materia de vivienda. Un estudio de administracion de empresas). (Tese de doutorado). Universidad Complutense de Madrid: Madrid, 1993. Disponível em: https://eprints.ucm.es/id/eprint/3154/1/T17197.pdf. Acesso em 14 de out. de 2021.

DE OLIVEIRA FILHO, João Telmo et. al. **O cooperativismo urbano**: A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai. Revista de Gestão e Organizações Cooperativas. Santa Maria: UFSM. v.4, n.7, 2017. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/26519. Acesso em 14 de out. de 2021.

DICKMANN, Ivanio. O sonho coletivo da casa própria: a articulação da economia solidária com a educação popular no cooperativismo habitacional autogestionário. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: PUC, 2018. Disponível em: https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/21602/2/Ivanio%20Dickmann.pdf. Acesso em 14 de out. de 2021.

DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio. Cooperativas de Habitação autogestionárias no Brasil: origem e trajetória. In: DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivanio (orgs). Cooperativas habitacionais autogestionárias: Construindo casas, transformando vidas. Bento Gonçalves: Ação Cultural, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/283016914_Cooperativas_Habitacionais_Aut

ogestionarias_construindo_casas_-_transformando_vidas. Acesso em 14 de out. de 2021.

ETXEZARRETA; Aitziber Etxarri; Gala Fuentes, CANO; MERINO, Santiago. **Las cooperativas de viviendas de cesión de uso:** experiencias emergentes en España. Revista de Economía Pública Social y Cooperativa (CIRIEC-ESPAÑA). Nº 92, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/324906774_Las_cooperativas_de_viviendas_de_cesion_de_uso_experiencias_emergentes_en_Espana. Acesso em 20 de out. de 2021.

FIGUEIRA, Anie Caroline Afonso et. al. **Baugruppen**: as experiências de coabitações na Alemanha. Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal, 2019. Disponível em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=220. Acesso em 20 de out. de 2021.

LEMOS, Pedro Rocha. **Cooperativa habitacional e controle de Estado no Brasil pós-64**: o trabalho social do INOCOOP-SP (1975-1979). (Dissertação de Mestrado). Campinas: UNICAMP, 1992. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281257/1/Lemos_PedroRocha_M.pdf. Acesso em 18 de out. de 2021.

NAVARRETE, Rúben Darío Lucas. **Autogestão das cooperativas de habitação de interesse socia**l: os modelos solidários como Alternativa de produção de moradias e desenvolvimento social. (Dissertação de Mestrado). Pelotas: UCPEL, 2008. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/RUBEN.LUCAS_Autogest%C3%A3o.das_.Cooperativas.de_.Habita%C3%A7%C3%A3o.de_.Interesse.SocialOs.modelos.solid%C3%A1rios.como_.alternativa.de_.produ%C3%A7%C3%A3o.de_.moradias.e.desenvolvimento.social.pdf. Acesso em 18 de out. de 2021.

PEREIRA, Olívia de Campos Maia. **O crédito solidário como política pública para habitação popular**: mudanças no cenário? (Dissertação de Mestrado). Campinas: PUC, 2006. Disponível em: http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/36/1/Olivia%20Maia%201.pdf. Acesso em 31 de ago. de 2021.

SOROLLA, Miguel Ángel Albors. **Estudio del Modelo Andel de cooperativas de viviendas en cesión de uso ya la posibilidad de su introducción en España**. (Tesis de Máster en Edificación – especialidad de gestión. Valencia: Universidad Politecnica de Valencia, 2011. Disponível em: https://riunet.upv.es/handle/10251/15154. Acesso em 17 de março de 2021.

VIDAL-FOLCH, Lorenzo. **Asociaciones y cooperativas de vivienda en Copenhague y Dinamarca.** 2016. Disponível em: https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2016/11/Article_Cooperativas_y_Asociaciones_de_Vivienda_Lorenzo.pdf. Acesso em 20 de out. de 2021.

DO EMANCIPAÇÃO AO EMANCIPAÇÕES: UMA ESTRATÉGIA DE ENCONTRO RADIOFÔNICO DO GRUPO DE PESQUISA EMANCIPAÇÃO/PPG-PSDH

Alana Huttner Wolter[1]
Vanessa Souza Silva[2]

Apresentação

O programa-de-rádio/reuniões-de-estudo Emancipações é uma iniciativa de articulação dos conhecimentos e atividades do "Grupo de Pesquisa Emancipação: trabalho, saberes, outras economias, movimentos sociais e democracia", do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (PPG-PSDH/UCPel https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/), no qual seus membros assumem a responsabilidade de conduzir um programa radiofônico de periodicidade semanal, com duração de uma hora (01h), veiculado pelas ondas sonoras e pelas plataformas audiovisuais de redes sociais da RádioCom 104.5 FM (http://www.radiocom.org.br/).

O programa Emancipações surge com o objetivo de articular assuntos de interesse comunitário do público ouvinte/espectador da RádioCom que ao mesmo tempo atenda aos interesses/necessidades de debate e formação do Grupo de Pesquisa Emancipação. Dessa forma, discentes e docentes interessados, passaram a produzir e conduzir na RádioCom 104.5FM um programa de entrevistas e debates sobre pautas de valor social e comunitário relacionados com os temas e pesquisas de interesse e/ou de realização do Emancipação.

Inicialmente o Programa Emancipações foi concebido em caráter experimental, entre os meses de setembro e dezembro de 2020, contudo, tendo em vista as devolutivas positivas em relação à RádioCom e o grupo Emancipação, o programa teve continuidade e completa, em setembro de 2021, um ano de existência se tornando a principal estratégia de encontro do grupo Emancipação diante do cenário pandêmico.

[1] Assistente social, mestranda do programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Email: alanahuttnerwolter@gmail.com

[2] Advogada, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Email: vavasouza@hotmail.com

Diante do exposto, a proposta desse trabalho é apresentar o grupo de pesquisa Emancipação, expor como a pandemia impactou sobre o grupo, implicando na criação do Programa Emancipações e como este foi concebido - definição, objetivos, formato, desenvolvimento de instrumentos organizacionais, conteúdos trabalhados - para, por fim, realizar uma avaliação quanto aos resultados quanti-quali alcançados, os avanços, os limites e os desafios.

1. Situando o grupo de pesquisa Emancipação

O grupo de pesquisa Emancipação: trabalho, saberes, outras economias, movimentos sociais e democracia está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (PPG-PSDH/UCPel https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/) desde (?) e está inscrito na linha de pesquisa "Questão Social, Trabalho, Sociabilidades e Resistências Políticas" do respectivo programa.

O grupo está estreitamente relacionado com o Núcleo de Economia Solidária e Incubação de Cooperativas (NESIC), núcleo de extensão da UCPEL - que em 2019 completou 20 anos de história- e tem como uma de suas principais características a dedicação por transformar questões oriundas da extensão em agenda de pesquisa. Atualmente, o grupo dinamiza uma logística de estudos e pesquisas, potencializando a produção a partir de três linhas de trabalho:

1) Estado, sociedade, cidadania e justiça;
2) Sustentabilidade, saberes e alternativas;
3) Trabalho, outras economias, solidariedades e emancipações;

Em linhas gerais, o grupo de pesquisa investiga, sob um referencial crítico e interdisciplinar, as diferentes perspectivas teóricas no contexto das relações e políticas sociais, dando destaque especial à participação nos processos de efetivação dos direitos sociais e humanos. Abarca temas que envolvem a questão social, relação Estado x sociedade civil, as diversas relações de violência e expropriação social e territorial, o espaço dos movimentos sociais contemporâneos, os processos de resistências e lutas sociais, o trabalho e as diferentes formas de produzir e viver expressas em outras economias, os reflexos do colonialismo e do patriarcado como formas de opressão, os conflitos urbanos e ambientais diante o padrão de sociabilidade do capital no contexto periférico.

Até meados de 2020, o grupo reunia-se de forma sistemática no mínimo uma vez por mês. Com o advento da pandemia causada pelo novo Coronavírus e as medidas de restrição para conter o contágio, as atividades presenciais foram suspensas e o grupo passou a reunir-se através de plataformas audiovisuais. Nesse contexto, surge a proposta de atender as necessidades dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo, a partir de um formato que respeita o distanciamento social e adota a linguagem da comunicação através do rádio.

2. Do grupo de pesquisa Emancipação ao programa de rádio Emancipações

A proposta do Programa Emancipações surge com o objetivo de produzir e conduzir um espaço radiofônico ao vivo de informação/formação do Grupo de Pesquisa Emancipação que seja ao mesmo tempo um momento de: a) estudos internos do Grupo; b) interação midiatizada, ao vivo, com a comunidade de Pelotas e região que acompanha a RadioCom de assuntos sociopolíticos relevantes, particularmente nas áreas de políticas sociais e direitos humanos.

Portanto, essa iniciativa de entrevistas e debates temáticos no formato para rádio – que buscará conjugar como pautas do programa os temas e pesquisas do Grupo com os assuntos de interesse comunitário – busca fazer das suas reuniões de estudos, normalmente fechadas apenas para seus membros, um espaço de periodicidade mais frequente, aberto, inovador e atrativo, porque substitui a dinâmica das reuniões internas pelo uso das tecnologias digitais num meio de comunicação local e socialmente comprometido, de forma a explorar e analisar conteúdos sociopolíticos relevantes, trabalhados por seus membros, transmitidos ao vivo.

Conforme acordo entre a coordenação da RadioCom e do Grupo Emancipação, uma vez por semana, todas as quartas-feiras, integrantes do Grupo de Pesquisa Emancipação, discentes e docentes voluntariamente interessados e coordenadamente indicados, orientados e acompanhados pela plenária do Grupo, estarão responsáveis por produzir e conduzir na RádioCom 104.5FM um programa de entrevistas e debates sobre pautas de valor social e comunitário afins com os temas e pesquisas de interesse e/ou de realização do Emancipação. Esses programas, tomando-se em conta o contexto pandêmico que tem determinado a vida social durante o ano de 2020, serão realizados em coerência com a presente conjuntura viral-digital, isto é, ocorrerão através de plataformas audiovisuais de transmissão ao vivo (entre as presentemente mais conhecidas estão: Jitsi,

StremYard, Zoom, Googlemeets, por exemplo) conectadas com as redes sociais da RádioCom 104.5 FM por onde serão veiculadas, ou seja, os programas serão apresentados em tempo real, mas sem atividades presenciais em estúdio para que a realização esteja em acordo com as recomendações de distanciamento físico promovidas por organismos internacionais de saúde como forma de evitar a propagação do coronavirus SARS-CoV-2.

Inicialmente, o Programa Emancipações foi desenvolvido de forma experimental, foram realizados 15 programas/reuniões produzidos e apresentados pelo Grupo de Pesquisa Emancipação como parte de suas atividades regulares e veiculados pela RádioCom: o primeiro no dia 16/9 e o último no dia 23/12 do ano de 2020.

Diante disso, uma equipe de produção e apresentação com discentes do grupo de Pesquisa Emancipação foi composta para conduzir o programa radiofônico. Além de apresentar a programa semanalmente às 19 horas, a equipe é responsável por contatar, convidar e agendar um ou dois entrevistados para o dia do programa, de acordo com a temática previamente definida, e com eles produzir o material de divulgação[3].

3. Rádios comunitárias e seu papel na sociedade

Com a reformulação da constituição de 1988, representantes de diversos segmentos sociais dentro do governo apresentaram suas preocupações concernentes ao monopólio da comunicação nas mãos de grandes mídias corporativas. Eles argumentavam que, assim como o livre acesso a saúde, ao voto e à educação deveria ser democratizado, com a comunicação também deveria ser de igual forma.

Até o início da década de 90, as concessões à rádio difusão comunitária, não houve nenhum avanço concreto, nesse ínterim, começam a se propagar no cenário brasileiro as rádios livres, chamadas pejorativamente de“piratas”, uma herança da década de 70, quando as primeiras emissoras clandestinas começaram a ser instaladas.

O avanço das rádios livres, bem como a constante presença da pauta da rádio difusão comunitária nas reuniões dos conselhos e congressos de comunicação, forçou o governo a regulamentar o cenário de rádio comunicação no Brasil, por meio da lei 9.612, de 19 de fevereirode 1998, a regulamentação da rádio difusão no Brasil. Haja

[3] Mais tarde, um “check-list” de tarefas e responsabilidades foi produzido para que, cada novo integrante do grupo de produção e apresentação saiba como proceder as etapas que compõem a realização de um programa semanal.

visto os limites impostos às rádios comunitárias, que ficaram proibidas de fazer anúncios publicitários, operar somente na frequência 104,9 mega hertz, não ter mais que 25 watts de potência, antena não superior a trinta metros de altura e ter seu alcance de transmissão de, no máximo, um quilometro de extensão a partir do ponto de transmissão, desse modo a lei retirou muitas emissoras da irregularidade, mas limitou suas atividades.

Independentemente das motivações governamentais para regularizar as rádios comunitárias, as pequenas emissoras encontraram nesse aporte uma oportunidade de exercer seu trabalho regionalizado e democrático. A partir da regulamentação, diversas emissoras comunitárias foram implantadas no país. Estima-se que, hoje, sejam 40% de todas as emissoras brasileiras.

Segundo a ABRAÇO/RS (a sigla da associação em questão é com cedilha), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária no Rio Grande doSul, uma rádio comunitária pode ser definida nos seguintes termos:

> Rádio comunitária é um tipo especial de emissora de rádio FM (Frequência Modulada), de alcance limitado a, no máximo, 1 km a partir de sua antena transmissora, criada para proporcionar informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades. Trata-se de uma pequena estação de rádio, que dará condições à comunidade de ter um canal de comunicação inteiramente dedicado a ela, abrindo oportunidade para a divulgação de suas ideias, manifestações culturais, tradições e hábitos sociais.

A definição da ABRAÇO/RS nos fornece dados suficientes para sabermos que umaemissora de rádio comunitária não tem fins lucrativos, requer que uma grande parcela de seus serviços seja voluntariado e que o propósito primordial é proporcionar algo que julgam não encontrar nas mídias corporativas tradicionais. O termo "rádio comunitária" não quer dizer somente que ela é feita *para* a comunidade, mas, acima de tudo que é um trabalhado feito *pela* comunidade. A diferença de uma rádio comunitária por uma comercial não é somente que esta tem fins lucrativos e aquela não, mas que suas programações também têm propósitos bem diferenciados, bem como a forma como seu conteúdo é produzido, conforme será abordado em seguida.

O exercício da comunicação comunitária busca construir um espaço de debate público, mesmo que com um pequeno grupo de pessoas; busca construir espaços de diálogo e de debate cidadão, tanto em nível local, como nacional e global (KAPLÚN, 2007). Mas, principalmente, como nos parece evidente em sua própria nomenclatura, a comunicação comunitária recupera, como sugere Kaplún (2007), a origem de comunidade. Em

outras palavras, coloca em evidência que há outras maneiras de se construir a cidadania, que não a hegemônica.

No que diz respeito, em particular, ao jornalismo comunitário, ele abre flancos para pautas relacionadas às classes populares e aos movimentos sociais, para assuntos que sejam de interesse para aquela comunidade na qual está inserido o veículo (PERUZZO, 1999). O jornalismo comunitário tem como prioridade a contextualização dos fatos, de maneira a explicar o porquê da importância daquele assunto para aqueles cidadãos. Nele, o público é entendido como protagonista e atuante no processo, e não como um simples receptor.

O rádio, como afirma Kaplún (2007), independente do perfil da sua concessão, é o principal meio de comunicação comunitária, daí a imprescindibilidade dele figurar de estrema relevância social.

É nesse sentido que as rádios comunitárias se configuram em espaços importantes para o exercício da extensão universitária. Quando o artigo 207 da Constituição Brasileira fixa que as Universidades, usando de sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, deverão cumprir com a indissociabilidade entre ensino-pesquisa extensão, é a através do pilar da extensão que a universidade se aproxima da sociedade.

Portanto, a extensão universitária que envolva o rádio, um meio de comunicação amplamente utilizado pela sociedade, pode transmitir à comunidade as atividades desenvolvidas no âmbito da universidade, num verdadeiro processo de democratização do conhecimento.

3.1 A contribuição da Rádio Comunidade FM – RádioCom

Há vinte anos a RádioCom 104.5 FM, está no ar para democratizar o acesso e a participação da sociedade no processo de construção da informação. Apesar de entrar ao ar para a comunidade pelotense em 2001, a história da RádioCom se inicia em 1998, à partir da iniciativa de algumas pessoas e sindicatos de trabalhadores do município. O Sindicato dos Bancários e o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias e Cooperativas da Alimentação, o STICAP, definira um calendário de encontros para iniciar a construção de uma rádio comunitária de caráter popular em Pelotas. A partir da definição de que os princípios que regiam o movimento nacional de rádios comunitárias seriam seguidos,

mais sindicatos de trabalhadores, movimentos e pessoas da comunidade foram se agregando.

O "período de gestação", como foi denominado o período de consolidação da rádio durou de 1998 até 2001. Em 1999, após duas assembleias gerais abertas à comunidade e divulgadas com edital público nos jornais locais, foi realizada a fundação da Associação Cultural Radio Comunidade FM de Pelotas – RadioCom. Logo a seguir, com a legalização da associação, deram-se os encaminhamentos de envio de documentação ao Ministério das Comunicações com pedido de liberação de um canal de Rádio Comunitária para Pelotas – que até hoje não foi deferido. Hoje, a rádio conta com 85 rádio-companheiros (pessoas que contribuem para a construção e manutenção desse canal comunitário).

Desde o início a emissora compromete-se com princípios como a luta pela liberdade e democratização dos meios de comunicação; dar voz aos movimentos sociais que são geralmente excluídos da mídia oficial local; denunciar os abusos da mídia oficial; ter programação voltada para a informação e educação; e valorizar a cultura local e popular e proporcionar a participação da sociedade.

Uma das premissas da rádio é não apenas divulgar para o público ouvinte uma determinada informação e sim, convida-o para participar desse processo, em qualquer tipo de hegemonia política ou comercial.

4. Avanços, limites e desafios para o Programa Emancipações

Como sinalizado na introdução deste trabalho, em setembro de 2021 o Programa Emancipações completa 01 ano de existência. Apesar de elaborado como projeto experimental, sua continuidade apontou para importância desempenhada dentro do grupo de pesquisa Emancipação – cuja agenda passou a integrar cada edição do programa Emancipações – e também, para a comunidade em geral.

Em doze meses de atividade, o programa Emancipações ampliou a equipe de produção e apresentação, se consolidando enquanto programa radiofônico. Em 2020, enquanto experimento, as temáticas do Programa Emancipações estavam relacionadas aos trabalhos (projetos, pesquisas, teses e dissertações) dos discentes que compunham o grupo de pesquisa Emancipação. Dos 16 programas/edições que aconteceram em 2020, 10 edições tinham como convidados os discentes do Grupo de Pesquisa Emancipação que apresentaram temáticas relacionadas às suas agendas dentro do grupo de pesquisa. Outras

04 edições do programa tratou-se de uma pauta fixa, sempre realizada na última quarta do mês, referente ao estudo "Beats-e-Tambores"- trabalho integrante do pós-doutorado do professor Aleksander Aguilar Antunes - além de uma edição de abertura e outra de encerramento.

Em 2021, ao dar continuidade ao Programa Emancipações, o grupo de pesquisa Emancipação avaliou a possibilidade de abrir a programação para convidados que não necessariamente compõem o grupo, mas cujas temáticas estão em diálogo. Dessa forma, o programa Emancipações abriu-se progressivamente para os demais docentes e discentes vinculados ao PPG-PSDH, à atividades de internacionalização, dialogando sobre temas relacionados com questões políticas, sociais e econômicas de outros países a partir de convidados internacionais. E, enquanto potencial espaço de divulgação para a comunidade de atividades e eventos relacionados ao grupo de pesquisa Emancipação e ao PPG-PSDH de forma geral (20 anos do Instituto Mário Alves; a VII Jornada em Defesa da Reforma Agrária). Totalizando, de março à setembro de 2021, outras 23 edições. Portanto, trata-se de 33 edições do programa Emancipações transmitidos semanalmente através do dial da RádioCom, 104.5 FM, com transmissões ao vivo pelo Facebook e Youtube.

Em relação à audiência, de acordo com o relatório de visualizações disponível no canal do YouTube e na página do Facebook da RádioCom, o programa Emancipações alcançou, durante o ano de 2021, uma média 32 de visualizações no YouTube e 172 visualizações no Facebook, o que permite afirmar que, semanalmente aproximadamente 200 espectadores acompanham o programa nas redes sociais. Apesar de ser um número subestimado uma vez que não inclui a audiência da RádioCom através do dial, aponta uma sólida audiência em paralelo à consolidação do Programa.

Entre os desafios que se colocam à continuidade do Programa Emancipações está a inserção de novos membros para equipe de produção e apresentação uma vez que, o vínculo da atual equipe se esgota com a conclusão do curso de mestrado e doutorado no âmbito do PPG-PSDH. Diante disso, está sendo consolidada uma estratégia que semestralmente insere paulatinamente novos discentes interessados na equipe. Espera-se que dessa forma a equipe seja renovada à medida que outros se desligam e o Programa mantenha-se para o ano de 2022, na expectativa também, de que as atividades presenciais voltem a ocorrer e as edições sejam realizadas nos estúdios da RádioCom.

Considerações finais

Diante do cenário atual, é consenso que a pandemia do novo Coronavírus, evento sem precedente na história recente, demonstrou efeitos bastante expressivos. No âmbito da educação, as instituições de ensino superior precisaram se adaptar ao ensino remoto, o que se mostrou um desafio para a materialização do tripé ensino-pesquisa-extensão. Nesse sentido, a continuidade do ensino através das tecnologias proporcionou reflexões em relação à didática que vinha sendo adotada e permitiu que novas dinâmicas de trabalho emergissem.

Apesar do Programa Emancipações inicialmente ter sido previsto enquanto um projeto experimental, com tempo de execução definido entre setembro e dezembro de 2020, sua consolidação pode servir como plataforma e ferramenta para funcionar como espaço de contribuição permanente aos estudos e pesquisas desenvolvidas e fomentadas pelo PPG-PSDH/UCPel em diálogo com a comunidade da cidade de Pelotas/RS e região, convergindo e catalisando, desse modo, um acúmulo importante para presentes e futuros trabalhos do PPG.

Referências

ATLAS DA NOTÍCIA: https://www.atlas.jor.br/. Acesso em 12 de outubro de 2021.

ABRAÇO RS. Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária no Rio Grande do Sul.Disponível em https://www.abracors.org.br/ . Acesso em 12 de outubro de 2021.

AGERT. https://www.agert.org.br/index.php/2-noticias/12042-o-que-e-uma-radio-comunitaria Acesso em 12 de outubro de 2021.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

CONRAD, Kalliandra Quevedo. Rádios comunitárias e mobilização social: um estudo sobre as estratégias comunicacionais da Rádiocom FM, de Pelotas. 2013. Dissertação (mestrado em comunicação). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

KAPLÚN, Gabriel. La comunicación comunitária. Anuario de Medios, 2007. p. 311-320. Disponível em: <https://www.academia.edu/5235619/La_comunicaci%C3%B3n_comunitaria_en_Am%C3%A9ri-ca_Latina>. Acesso em: 10 de outubro 2021.

PEDROSA, T. N. et al. Ação Saúde: a universidade levando informação à rádio comunitária. Rev. Ciênc. Ext. v.6, n.2, p.8, 2010.

PERUZZO, Cicília. Comunicação comunitária e educação para a cidadania. Comunicação e Sociedade, v. 2, 2000, p. 651 - 668. Disponível em:https://revistacomsoc.pt/article/view/939. Acesso em: Acesso em 10 de outubro de 2021.

_____. Conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária revisitados. Reelaborações no setor. Palabra Clave, v. 11, n. 2, dez de 2008. p. 367-379. Disponível em: <https://palabraclave.unisabana.edu.co/index.php/alabraclave/article/view/1503/1744>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

_____. Participação nas Rádios Comunitárias no Brasil. in: XXI Congresso Brasileiro de Ciência Comunicação, Recife-PE, 1998. Versão ampliada. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/peruzzo-cicilia-radio-comunitaria-br.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

_____. Rádios Comunitária no Brasil: da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadasna CONFECOM. In: Encontro Anual da Compós, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://compos.com.puc-rio.br/media/g6_cicilia _peruzzo.pdf>. Acesso em 12 de outubro de 2021.

PLURALISMO JURÍDICO: JUSTIÇA SOCIAL E DIVERSIDADE NA EXPERIÊNCIA JURÍDICA BRASILEIRA

Bárbara de Farias Betemps da Silva[1]
Renata Xavier Corrêa[2]

1. Introdução

O presente artigo visa explorar a necessidade de aplicação do pluralismo jurídico, a fim de abarcarmos a diversidade das culturas e termos uma justiça igualitária, ampliando o estudo por meio de análise de caso em que aplicado o pluralismo jurídico no território brasileiro.

Nessa senda, a fim de compreendermos os conceitos de pluralismo jurídico, multiculturalismo e interculturalidade, trazemos os ensinamentos dos autores Catherine Walsh, Flávia Piovesan, Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Boaventura de Sousa Santos, Antônio Carlos Wolkmer e Joaquim Herrera Lopes, os quais propugnam, a seu modo, que os direitos, a fim de terem uma maior aplicabilidade, deverão se revestir de um caráter multicultural, assumindo um diálogo intercultural, o qual visa propiciar que todas as culturas interajam em caráter igualitário.

A partir da fundamentação teórica apresentada, verifica-se que se deve tornar os direitos humanos adaptáveis aos diversos ambientes, diferentemente da forma que são vistos pelo atual modelo, onde são tidos como universais e acabam por desconsiderar as especificidades de cada ambiente. Nesse sentido, verifica-se que o multiculturalismo é a forma de possibilitar uma conversa entre as culturas, a fim de superar os desafios que impedem a sua evolução há tanto tempo, abrindo espaço para a luta e a reinvindicação, explorando o caso dos indígenas no Brasil.

---

[1] Tecnóloga em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pelotas. 2011.

Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pelotas. 2014.

Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Damásio de Jesus. 2016.

Aluna regular no Mestrado em Direito da Universidade Federal de Pelotas. 2021.

E-mail: barbarafbetemps@gmail.com.

[2] Advogada. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital da UFRGS/USP/CNPq. Integrante do Núcleo de Estudos Antirracistas da Faculdade de Direito da UFRGS. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela UNISINOS. Pós-graduanda em Direitos Humanos pela Faculdade CERS. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas/RS. E-mail: renataxavcorrea@gmail.com.

Por fim, verifica-se que o ser humano é fruto de sua cultura, mas não deve ser prisioneiro dela. Assim, a partir da consideração de que os direitos humanos poderão ser tratados de forma multicultural, abarcando as minorias, oferecendo uma efetiva participação social de todos os Estados, transformando a concepção de que os países ocidentais podem impor as regras para os países orientais, começamos a construir um novo ideal de direitos humanos a ser buscado: aquele que respeita as diferenças.

2. A compreensão da diversidade como elemento cultural: pluralismo jurídico, multiculturalismo e interculturalidade

A fim de compreender a diversidade como elemento cultural, mister se faz estudar alguns conceitos como o pluralismo jurídico, o multiculturalismo e a interculturalidade, visando elucidar o caminho percorrido para a formulação dos seus conceitos e os seus reflexos na sociedade, importante citar alguns autores com amplo conhecimento sobre o assunto, tais como Catherine Walsh, Flávia Piovesan, Boaventura de Sousa Santos e Joaquim Herrera Flores.

Nesse sentido, compreende-se o pluralismo jurídico como sendo composto pela diversidade de normas que vigoram em uma determinada sociedade de forma simultânea, sendo considerada como questão social e em partes como antagonismo ao monismo jurídico, que é o monopólio das normas jurídicas exercidas pelo Estado. Assim sendo, o pluralismo é, num sentido amplo, o reconhecimento da diversidade, enquanto o monismo jurídico está intimamente ligado à teoria que propugna a validade de apenas uma ordem jurídica, seja o direito natural ou universal, seja o direito estatal, isto é, monismo jurídico significa o reconhecimento de apenas uma ordem jurídica, seja ela estatal ou natural (universal).

Já a expressão multicultural, aduz que se deve tornar os direitos humanos adaptáveis aos diversos ambientes, diferentemente da forma que são vistos pelo atual modelo onde são tidos como universais e acabam por desconsiderar as especificidades de cada ambiente. Assim sendo, cabe mencionar o que é a multiculturalidade de direitos humanos proposta por Santos (1997, p. 19), trazendo um conceito por ele atribuído:

> O multiculturalismo, tal como eu entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemônica de direitos no nosso tempo.

Observa-se que muitos direitos previstos em documentos internacionais, trazem uma concepção de direitos humanos que não se aplicam a determinadas culturas e povos, sendo a proposta de multiculturalidade dos direitos, dentre outras questões, uma tentativa de evitar a dominação do Ocidente sobre o Oriente. Ainda, no tocante ao multiculturalismo, pontua Flores (2009, p. 146), sobre estarmos vivenciando um choque de civilizações:

> O debate político e teórico sobre o multiculturalismo que ocorre nos países enriquecidos pela ordem global, ao contrário de se centrar nos números da miséria e nos efeitos que a "globalização" está produzindo na luta de classes, dedica-se a gritar contra os perigos culturais que representam os diferentes, sobretudo aqueles que são obrigados a imigrar para melhorar, na medida do possível, suas precárias condições de vida. Nessa realidade, Huntington clama já que não há luta de classes, mas sim "choque de civilizações". Essas "profecias" são acolhidas e amplificadas pela rede mediática comprometida com a manutenção de um status quo genocida e, ao que parece, imutável.

Após o cenário da Segunda Guerra Mundial e da Declaração Universal de Direitos Humanos, houve a universalização e a multiplicação dos direitos, nesse sentido começaram a ser construídos ideias de direitos mínimos que deveriam ser concedidos ao homem, trazendo o indivíduo como questão central, marco do surgimento dos direitos humanos. A autora Flávia Piovesan, fazendo referência à Hanna Arendt, cita que os "direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e de reconstrução", sempre visando a o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana (Piovesan, 2013, p. 32).

Destaca-se que a apesar da Declaração de Direitos Humanos ter o cunho universal e objetivar abarcar e proteger todos os povos, a internacionalização desses direitos mostrou-se, e mostra-se ainda atualmente, difícil de abarcar todos os povos. Tal decorre, exemplificamente, dos distintos aspectos culturais, geopolíticos e filosóficos dos países, assim como a diferenciação quanto a valores morais e religiosos.

Verifica-se que a adoção dos direitos humanos como uma construção multicultural, é um meio necessário para os tornar efetivos e igualitários em sua aplicação no âmbito mundial, mesmo que tal conceito possa ter traços de idealismos, o reconhecimento dessa percepção multicultural já nos coloca um passo a frente na busca pela emancipação dos direitos humanos. Nesse sentido, Walsh (2002, p.2-3) aponta a urgência de se reconhecer a multi-pluri-interculturalidade, destacando a importância do

reconhecimento no ordenamento jurídico e, ainda, que mesmo com o reconhecimento legislativo sobre o tema, as leis nunca são suficientes, afirmando que:

> En este sentido, el concepto de la interculturalidad va más allá de la diversidad, el reconocimiento y la inclusión. Releve y pone en juego la diferencia no solamente cultural sino colonial a la vez que busca maneras de negociar e interrelacionar la particularidad con un univeralismo pluralista y alternativo - la aplicación de lo que se ha convertido en lema: la unidad en la diversidad (ver Walsh 2002b). Pero una unidad muy distinta a la que supuestamente existe. Una unidad intercultural que tiende puentes comunicacionales y apelan cambios profundos en todas las esferas de la sociedad, aportando, como decía Ramón (1998, 60) "a la construcción de una propuesta civilizatoria alternativa, a un nuevo tipo de estado y una profundización de la democracia(...)".[3]

Além disso, Walsh (2002, p. 3) faz um apelo à "necessidade de constitucionalizar a interculturalidade", explanando que, embora possam haver leis e regimentos jurídicos que regulem o multi-pluri-culturalismo, a interculturalidade não é algo que pode ser feito a partir do Estado, mas se trata de uma construção diária, muito embora as leis surjam para auxiliar a aplicabilidade dos direitos, a realização e concretização deles depende da participação social das pessoas. (Walsh, 2002, p. 3).

Assim, compreende-se que proporcionar um diálogo intercultural entre os Estados é considerar que nenhuma cultura é melhor que outra, colocando-as em um patamar igualitário, deixando claro que a observância e respeito pelas diversas culturas, não implica em permitir violações aos direitos humanos, servindo apenas como um parâmetro de avaliação antes de fazer qualquer tipo de julgamento. Exemplo de multi-pluri-culturalismo bastante discutido no Brasil, é o caso dos indígenas, os quais lutam pelo direito de terem o julgamento com base na sua cultura e não na cultura do homem "branco", reforçando a necessidade de uma interculturalidade, conforme será explorado no capítulo seguinte.

Assim sendo, a busca pelo diálogo intercultural vem ao encontro do respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, com a elevação das minorias, seja por classe

---

[3] WALSH, Catherine. **Interculturalid, Reformas Constitucionales y Pluralismo Jurídico**. Ponencia presentada en el Coloquio sobre Administración de Justicia Indígena, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 20 de febrero del 2002. Tradução: Nesse sentido, o conceito de interculturalidade vai além da diversidade, reconhecimento e inclusão. Relevantes e trazem em jogo a diferença não só cultural, mas colonial, enquanto procura maneiras de negociar e inter-relacionar a particularidade com um universalismo pluralista e alternativo - a aplicação do que que se tornou um lema: unidade na diversidade (ver Walsh 2002b). Mas uma unidade muito diferente daquela supostamente existe. Uma unidade intercultural que construir pontes de comunicação e apelar para mudanças profundamente em todas as esferas da sociedade, contribuindo, como Ramón (1998, 60) disse "para a construção de uma proposta civilizacional alternativa, um novo tipo de estado e um aprofundamento da democracia".

social, racial, cultural ou religiosa, a serem titulares da criação e reconhecimento dos direitos e apesar do crescimento da tecnologia, o que veio a aproximar as nações e unificar alguns direitos fundamentais, ainda há muito a ser feito a fim de termos uma harmonia entre os Estados.

3. Análise do pluralismo jurídico no Brasil: estudo de caso sobre decisão indígena

Consoante destacam Cardoso e Conci (2019, p. 561-562), a América Latina possui uma grande população indígena, contudo, a cultura deste povo originário foi, majoritariamente, suprimida pela institucionalidade do Estado e cultura ocidental. De toda sorte, estes povos tradicionais tentam, ainda nos dias atuais, manter suas crenças, cultura e formas de organização, conforme demonstraremos na análise de caso.

Tal fato pode ser utilizado para demonstrar a existência do pluralismo jurídico no Brasil, a exemplo de caso decorrente do exercício da justiça indígena em face da justiça comum estadual de Roraima. Conforme se extrai do acórdão[4] proferido pela Turma Criminal do Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR), o fato ocorreu em 26/06/2009, na comunidade indígena do Manoá, quando um membro indígena, Denilson Trindade Douglas, desferiu facadas que culminaram na morte de seu irmão, Alanderson, também indígena.

Em razão de o fato ter ocorrido na comunidade indígena e os envolvidos fazerem parte desta comunidade, a punição de Denilson foi apurada e fixada em decisão proferida pelo conselho indígena de Manoá e Tuxauas. Assim, reunidos, fixaram que as sanções redundariam na construção de uma casa, pelo condenado, em prol da família da vítima, bem como a proibição de se ausentar da comunidade do Manoá sem a autorização dos Tuxauas.

A decisão, contudo, foi revista em nova reunião realizada entre lideranças indígenas, desta vez compreendendo, dentre outras, as comunidades Anauá, Manoá e Waiwai, bem como servidores da Funai. Na ocasião, foram aplicadas novas sanções a Denilson, fixando, em síntese, que ele deveria deixar a comunidade do Manoá e cumprir sua pena na Região do Waiwai por mais cinco anos, com possibilidade de redução com

[4] Disponível em: http://jurisprudencia.tjrr.jus.br/juris/detalhes.xhtml?juris=17554. Acesso em: 17/07/2021.

base em seu comportamento. Além disso, o condenado deveria passar a respeitar as tradições internas do povo Waiwai, participar de trabalho comunitário, reuniões, não deixar a comunidade sem autorização da comunidade, dentre outras providências.

Em que pese a questão tenha restado decidida no âmbito interno da comunidade, o caso chegou ao conhecimento do Ministério Público do Estado de Roraima, que propôs ação penal buscando a condenação de Denilson, conforme se extrai do relatório constante no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Roraima. Na sentença, o Juízo de Direito da Comarca de Bomfim/RR, deixou de apreciar o mérito da denúncia, afastando o *jus puniendi* estatal, em razão do prévio julgamento do caso pela própria comunidade indígena, utilizando como fundamento o art. 57[5], da Lei 6.001/73 e o art. 231[6], da Constituição da República.

Irresignado com a decisão de primeiro grau, o Ministério Público interpôs apelação, sustentando que teria havido violação ao monopólio da ação penal pública incondicionada, de titularidade do Ministério Público, e ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, postulando a reforma da sentença para dar continuidade ao trâmite da ação penal proposta. Em contrarrazões, a Advocacia Geral da União postulou pela manutenção da sentença, enfatizando a necessidade de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, especialmente frente ao disposto no art. 231, da Constituição da República.

Na fundamentação do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Roraima, o Desembargador Mauro Campello enfatizou que o caso analisado havia ocorrido em terras indígenas e envolvendo dois indígenas, de modo que a resposta mais adequada para o caso era a proferida pela própria comunidade indígena. Na mesma linha, sustentou que o teor da Convenção 169[7], da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, possui caráter de supralegalidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), por tutelar questão de direitos humanos.

Assim, a Turma Criminal do TJRR entendeu pelo desprovimento do recurso de apelação interposto pelo Ministério Público, mantendo a sentença, exceto quanto à

---

[5] Lei 6.001/73, Art. 57. Será tolerada a aplicação, pelos grupos tribais, de acordo com as instituições próprias, de sanções penais ou disciplinares contra os seus membros, desde que não revistam caráter cruel ou infamante, proibida em qualquer caso a pena de morte.

[6] Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

[7] Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobr%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20%C2%BA%20169.pdf. Acesso em: 18/07/2021.

fundamentação da decisão, que passou a se consubstanciar na Convenção 169/OIT, no art. 231, CRFB e art. 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que possibilita a utilização do direito comparado como fonte do direito brasileiro, notadamente quanto à compreensão adotada nos Estados Unidos e Austrália.

A análise de tal decisão, conforme Cardoso e Conci (2019, p. 570), evidencia que:

> (...)reconhecimento e respeito às decisões das justiças indígenas são obrigações decorrentes tanto da Constituição quanto do direito internacional dos direitos humanos, segundo uma visão intercultural. Isto significa que a interculturalidade é uma evolução do conceito de multiculturalidade.

Ainda, referidos autores, com base em Aracely Mondragón, conceituam a interculturalidade como uma relação simétrica e dialógica entre diversas culturas, com o objetivo de conhecimento e aceitação, que transcende a mera tolerância (Cardoso e Conci, 2019, p. 570). Também sobre interculturalidade, Dussel (2016, p. 52) a atrela a sua filosofia da libertação, entendendo-a como sobredeterminada por todo o período colonial, rompendo com o pensamento a partir de uma cultura determinada.

Houve, portanto, no caso analisado, o respeito à decisão proferida pela própria comunidade indígena, demonstrando o diálogo e a aceitação desta cultura, em compasso com a previsão pluralista encontrada no âmbito constitucional e internacional. Desta forma, verifica-se a experiência do pluralismo jurídico na realidade brasileira, conforme entendimento de Wolkmer (2011, p. 145), para quem:

> (...) o Pluralismo no Direito tende a demonstrar que o poder estatal não é a fonte única e exclusiva de todo o Direito, abrindo escopo para uma produção e aplicação normativa centrada na força e na legitimidade de um complexo e difuso sistema de poderes, emandados dialeticamente da sociedade, de seus diversos sujeitos, grupos sociais, coletividades ou corpos intermediários. (...) importa sublinhar a proposição de um constitucionalismo pluralista e emancipador. Daí a aproximação e integração entre constituição e Pluralismo democrático, projetando a perspectiva de um novo Estado de Direito. De uma constituição que consagre e reafirme o Pluralismo como um de seus princípios basilares, prescrevendo não só um modelo de Estado Pluridimensional, mas, sobretudo, como projeto para uma sociedade intercultural.

Entendimento diverso, estaria fundamentado, dentre outras razões, na própria colonialidade, na medida em que se caracteriza pela imposição de uma classificação racial e/ou étnica da população mundial como pedra angular de uma certa compreensão de padrão do poder, e acaba por operar em todos os planos e segmentos, materiais e

subjetivos, da existência social (Quijano, 2011, p. 1), tal como se verifica com relação aos povos indígenas.

Por fim, destaca-se a compreensão de Krenak (2019, p. 8), que pode ser cotejada com o entendimento de Cardoso e Conci, bem como com a decisão aqui analisada. Conforme, Krenak:

> A ideia de que os brancos europeus podiam sair colonizando o resto do mundo estava sustentada na premissa de que havia uma humanidade esclarecida que precisava ir ao encontro da obscurecida, trazendo-a para essa luz incrível. Esse chamado para o seio da civilização sempre foi justificado pela noção de que existe um jeito de estar aqui na Terra, uma certa verdade, ou uma concepção de verdade, que guiou muitas das escolhas feitas em diferentes períodos da história.

Assim, não há como se entender respeitada uma cultura, tal como a indígena, se os poderes constituídos se sobrepuserem a ela, partindo da premissa que a "justiça estatal" é mais capaz, ou mais competente do que a justiça das próprias partes, tal como assegurado no art. 231, CRFB. Portanto, a interculturalidade pode ser pensada a partir de um pluralismo constitucionalizado, por meio do qual se encontrem mecanismos para efetivar uma sociedade democrática e emancipadora (Wolkmer, 2011, p. 145).

4. Considerações finais

Conforme apresentado, compreende-se o pluralismo jurídico como sendo composto pela diversidade de normas que vigem em uma determinada sociedade de forma simultânea, sendo considerada como questão social e em partes como antagonismo ao monismo jurídico, que é o monopólio das normas jurídicas exercidas pelo Estado. Assim sendo, o pluralismo é, num sentido amplo, o reconhecimento da diversidade, enquanto o monismo jurídico está intimamente ligado à teoria que propugna a validade de apenas uma ordem jurídica, seja o direito natural ou universal, seja o direito estatal, isto é, monismo jurídico significa o reconhecimento de apenas uma ordem jurídica, seja ela estatal ou natural (universal).

Quanto à expressão multicultural, caracteriza-se por tornar os direitos humanos adaptáveis aos diversos ambientes, diferentemente da forma que são vistos pelo atual modelo onde são tidos como universais e acabam por desconsiderar as especificidades de cada ambiente.

Após o cenário da Segunda Guerra Mundial e da Declaração Universal de Direitos Humanos, houve a universalização e a multiplicação dos direitos, nesse sentido

começaram a ser construídos ideias de direitos mínimos que deveriam ser concedidos ao homem, trazendo o indivíduo como questão central, marco no surgimento dos direitos humanos.

Assim, compreende-se que proporcionar um diálogo intercultural entre os Estados, é considerar que nenhuma cultura é melhor que outra, colocando-as em um patamar igualitário, deixando claro que a observância e respeito pelas diversas culturas, não implica em permitir violações aos direitos humanos, servindo apenas como um parâmetro de avaliação antes de fazer qualquer tipo de julgamento.

Assim, a fim de analisar o pluriculturalismo e a interculturalidade no Brasil, analisamos caso julgado pela Turma Criminal do Tribunal de Justiça de Roraima, que entendeu pelo desprovimento do recurso de apelação interposto pelo Ministério Público, mantendo a sentença que afastou a competência estatal para o caso, em razão de o crime cometido já ter sido resolvido diretamente na comunidade indígena, com base em suas regras, costumes e tradições. O acórdão do TJRR se fundamentou na Convenção 169/OIT, no art. 231, CRFB e art. 4º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que possibilita a utilização do direito comparado como fonte do direito brasileiro, notadamente quanto à compreensão adotada nos Estados Unidos e Austrália.

Conclui-se, portanto, que não há como se entender respeitada uma cultura, tal como a indígena, se os poderes constituídos se sobrepuserem sobre ela, partindo da premissa que a "justiça estatal" é mais capaz, ou mais competente do que a justiça das próprias partes, tal como assegurado no art. 231, CRFB. Portanto, a interculturalidade pode ser pensada a partir de um pluralismo constitucionalizado, por meio do qual se encontrem mecanismos para efetivar uma sociedade democrática e emancipadora (Wolkmer, 2011, p. 145).

Referências

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. **Apelação criminal nº 0090.10.000302-0**. Turma Criminal Única. Recorrente: Ministério Público do Estado de Roraima. Recorrido: Denilson Trindade Douglas. Relator: Desembargador Mauro Campello. Julgado em: 18/12/2015.

CARDOSO, João Vitor; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Jurisdição indígena e pluralismo jurídico na América Latina: estudo de caso sobre a justiça Waiwai. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, p. 556-573, ago/2019.

DUSSEL, Enrique. Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 51-73, jan./abr. 2016.

FLORES, Joaquim Herrera. **A re(in)venção dos direitos humanos**. Fundação Boiteux. Florianópolis, 2009.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ONU, **Carta das Nações Unidas**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional dos Direitos Humanos,** 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y clasificacion social. **Revista del Departamento de Estudos Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara**, a. 3, n. 5., p. 1-33, jul.dez./2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural dos direitos humanos.** Revista crítica dos direitos sociais nº 48. Junho.1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconectar para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang, **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos.** São Paulo. Vol.3. 2011. P.639-675

SARLET, Ingo Wolfgang**. A dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2006

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2009

WALSH, Catherine. **Interculturalid, Reformas Constitucionales y Pluralismo Jurídico**. Ponencia presentada en el Coloquio sobre Administración de Justicia Indígena, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 20 de febrero del 2002.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. **Anais do IX Simpósio Nacional da Associação Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, ABDConst, 2011. p. 143-15

TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES PARA A EXPLORAÇÃO SEXUAL E A TEORIA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS

Arturo Carrasco[1]

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito articular a importância da teoria crítica dos direitos humanos no cenário de enfrentamento ao tráfico internacional de mulheres para exploração sexual. Trata-se de um recorte da tese de doutoramento do autor em tela.

A concepção enraizada na Constituição Federal e em documentos internacionais variados, de que toda pessoa é sujeito de direitos humanos fundamentais e inalienáveis, independente de sexo, raça, etnia, classe social ou nacionalidade, flutua diretamente com um cenário de crise mundial do emprego e aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais. Razão pela qual, o enfrentamento do tráfico Internacional de pessoas, em especial, de mulheres para exploração sexual, enquanto um fenômeno transnacional requer seja analisado a partir da teoria crítica dos direitos humanos, por conseguinte a acuidade de aproximar a matéria sob o traço sistêmico, bem como considerar o crime a partir de uma estrutura social mais realista e interseccional. Conforme Batista e Lopes, 2014: "as assimetrias de poder são inerentes a uma sociedade capitalista e que parte da luta pela efetivação de direitos humanos é o questionamento da atual estrutura social e a visibilização das assimetrias de poder relacionadas a gênero, classe e raça etc".

A luz disso, esse discurso social que reivindicou a tutela de autonomia, liberdade e do direito de autodeterminação, bem como a proteção do mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, afloraram, em certa medida, a ação do Estado brasileiro na formulação das políticas endereças a proteger e prevenir o tráfico internacional de pessoas, com ênfase a mulheres para exploração sexual. Com isso, oportunizou-se a denominada janela de oportunidade herdada pelos ensinamentos de Kingdon (1984), as quais se abrem e se fecham de acordo com a inter-relação dinâmica entre atores políticos, institucionais, políticas e idéias.

Assim, a ligação entre a efetivação dos direitos humanos e enfrentamento do tráfico de pessoas, dentre outros fatores, está calçado na celebração sobre o combate a pobreza,

[1] UCPEL PPGPSDH. E-mail: arturocarrasco86@hotmail.com

discriminação sexual, as quais colocam as mulheres em uma situação de extrema vulnerabilidade e subalternidade, bem como os desdobramentos impactados pela globalização capitalista nos países em desenvolvimento.

DOS DIREITOS HUMANOS SOB A PERSPECTIVA CRÍTICA NO CENÁRIO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE MULHERES

O processo de desenvolvimento dos Planos de políticas públicas, PNETP I e II, que se constituíram como ações claras de construção democrática em uma concepção deliberativa, que visava a construção de entendimentos consensuais sobre a igualdade humana e o combate às desigualdades sociais, demonstraram seus limites na sucessão de governo brasileiro.

Isso porque a nova lógica do atual chefe do poder executivo é pautata pelo herculano desprestígio da importância dos direitos humanos, do distanciamento da proteção das minorias, bem como da predileção hetenormativas e machistas ao fomentar e naturalizar atitudes racistas, homofóbicas e misóginas em suas ações de governo. O que compromete a construção de ações democráticas na amplitude em que se observava, como se expressa no III PNETP através das restrições à participação política e no objetivo central de uma política de direitos humanos como o combate ao tráfico de mulheres.

De outra banda, o levantamento de dados e estatísticas sobre a situação do tráfico internacional de pessoas, e a participação ativa do Brasil nele até o II PNETP, faz desses atores o grande destaque para entrada do tema na agenda. Deste modo, com aprofundamento dessas pesquisas sobre o tráfico de pessoas permite-se esclarecer em a importância da teoria crítica dos direitos humanos com os respectivos desdobramentos preferenciais desse tipo de crime.

Nesta linha de racionício, no campo da teoria crítica dos direitos humanos o principal expoente, Joaquín Herrera Flores, revela a noção de direitos humanos, a partir da dinâmica do movimento e de transformações, isto é, reconhece a possibilidade de mutabilidade, transformações e reinvenções.

Sugere que, “os direitos humanos podem se converter em uma pauta jurídica, ética e social que sirva de guia para a construção dessa nova racionalidade. Mas, para tanto, devemos libertá-los da jaula de ferro na qual foram encerrados pela ideologia de mercado(...)” (FLORES, 2009, p.17). Deste modo, devem ser concebidos enquanto processos institucionais e sociais, capazes de possibilitar a abertura e a consolidação de espaços pela dignidade humana, a partir das práticas efetivas sem referendar apenas tautologias teóricas e programáticas.

Prossegue sobre a questão das desigualdades ao mencionar que:

> Veamos el ejemplo, tan importante para una teoría crítica de los derechos, de la dialéctica entre igualdad-desigualdad. Las desigualdades de ingreso, de riqueza o de posición social con respecto a la satisfacción de necesidades básicas o a la distribución y consumo de bienes esenciales para la supervivencia, constituyen un hecho consultable desde muy antiguo, tanto en el interior de un mismo país, como a escala global. (FLORES, 2005a, p.127-128).

Com efeito, sob tal premissa, a teoria em tela goza de certa complexidade, pois em linhas gerais, a efetivação dos direitos humanos prescinde o entendimento de aspectos culturais, normativos e históricos, bem como considera as debilidades aclaradas pelo excesso de pobreza e concentração de renda para poucos, o terreno fértil para eclodir tensões e práticas sociais, com o objetivo de estabelecer de modo eficiente a consagração pragmática da dignidade da pessoa humana.

A luz disso, parte-se de uma premissa realista do mundo, em paralelo com a constituição de elementos contundentes, capazes de fomentar grupos socialmente vulnerabilizados. Por conseguinte, os direitos humanos nesta perspectiva, encontra guarida enquanto processo de ação pela implementação e pelo reconhecimento de formas materialmente igualitárias, no que diz respeito ao acesso aos bens protegidos pelo direito.

Ato contínuo, segundo o referido autor, quando se fala em direitos humanos, reporta-se aos processos de lutas, com a seguinte ilustração de pensamento:

> Nuestro compromiso, como personas que reflexionan, y comprometerse con los derechos humanos, radica en poner lo que se dice en práctica, en las prácticas sociales de individuos y grupos que luchandiariamente para que las acciones que tienen lugar en contextos concretos ylos materiales en los que vivimos pueden transformarse en otros másjusto, equilibrado e igualitario. [...] Y este es el único camino a seguir la teoría con la práctica y la dinámica social: clave para criterio de la verdad de toda producción intelectual (FLORES,2007, p. 20).

Com efeito, é o confronto entre aqueles direitos reconhecidos e as práticas sociais que prescindem de efetivação para serem cristalizados no espaço, o que na visão de Helio Gallardo, compreendem:

> Direitos humanos devem ser compreendidos no interior de uma sensibilidade que questiona e recusa qualquer autoridade estrutural que alegue fundamentos naturais, e reivindica diante dela autonomia e responsabilidade, assumindo que as legitima das práticas de comando se desprende exclusivamente de seu benefício operativo ou funcional em empreendimentos humanos comuns, operatividade e sentido que, além disso, contem seus limites e sanções (GALLARDO, 2017, p. 10).

Segundo o entendimento da ONU, o tráfico de pessoas é causa e consequência de violações de direitos humanos, justamente porque coloca a pessoa em uma condição indigna, sendo considerado objeto de barganha, ao mesmo tempo que retira a liberdade e autonomia.

Ao avançar no assunto, evidencia-se que a prostituição e o tráfico internacional de mulheres encontram entrecruzamentos, sobretudo por desvelarem total incompatibilidade com a igualdade de gênero e com o exercício dos direitos humanos, sem esquecer que a prostituição serve como meio e fim para o exercício do tráfico humano. De acordo com Tanja Rahn, sobre a prostituição.

> Quando você está na prostituição, você internaliza a violência. Você escuta as mesmas coisas repulsivas de novo e de novo quando a chamam de puta, vadia, burra ou nojenta. Mas ainda assim você defende a sua 'livre escolha' e diz que a prostituição é só um trabalho comum, porque perceber a verdade é esgotante demais. Você se dissocia dos homens e das ações deles, porque ninguém possui o psique para estar presente nos atos de violência da prostituição." – Tanja Rahm (Prostitution Narratives: Stories of Survival in the Sex Trade - Narrativas da Prostituição: Histórias de Sobrevivência no Comércio Sexual).

Sob essa lógica, com o cotejo das diretrizes estipuladas no celeiro da teoria crítica dos direitos humanos, pode-se explicar as razões que fazem crescer as taxas de indiciamento do tráfico para exploração sexuais, assim como responder as lacunas contidas nos relatórios e metas dos planos de enfrentamento ora abordados.

Outrossim, com o efusivo clamor e estabelecimento da congregação de diversas forças, denominada por Maria Lucia Leal (2014), "contra-hegemônicas", fundamenta-se a construção do pensamento ao enfrentamento do tráfico, a partir da correlação de poderes inter-relacionados de âmbito internacional, governamental, privado e pela sociedade civil.

Alinhado a isso, Gallardo (2017) entende os direitos humanos como fenômeno produzido pela história econômica, sexual, política e espiritual. Deste modo, não podem ser derivados de uma condição inata do ser humano, justamente pela possibilidade da reversão, anulação e violação em função de práticas de poder legais ou ilegais.

Sob esta perspectiva os direitos humanos funcionam como matriz capaz de conectar os elos necessários para que as tramas sociais existentes, sobretudo para que os países pobres ou em desenvolvimento, possam afixar novos arranjos, capazes de congruir o fio condutor, com o escopo de novos direcionamentos na contramão desta esteira mercadológica e desigual que se entremostra.

No que tange a essa órbita, José Luís Bolzan de Morais (2002) aponta uma fragilização da eficácia destas normas de novo tipo, próprias do constitucionalismo contemporâneo – dito social –, dizendo-as dependentes de uma ação legislativa e/ou administrativa posterior e inferior hierarquicamente, que lhes complete o sentido e permita, assim, usufruir dos conteúdos nela expressos.

Diante disso, para a concretização dos direitos humanos promovida pelo Estado, é necessário que se chancele a constitucionalização dos programas sociais que versem sobre direitos humanos e não o contrário, a fim de que o reconhecimento desses direitos não tenham apenas teor propagandista e programático, bem como invada, de modo efetivo e prático, o resultado do seu conteúdo positivado pelo texto legal.

Neste sentido, questiona-se a concepção universalista traduzida pelos diplomas legais, justamente porque tal universalidade existe enquanto ponto a ser chegado, fruto de reivindicações, confrontos e diálogos. A universalidade dos direitos humanos, apoiada na concepção naturalista da palavra, não demonstra o pragmatismo da realidade vivida pela população global.

A luz disso, a teoria crítica estabelece ferramentas capazes de dissolver as falsas legitimações e pseudo-objetividades, a ponto de demonstrar a coisificação emoldurada pelas falácias ilusórias do mundo real. Assim permite-se refletir acerca dos desdobramentos desse imaginário social, com vistas a criar o mapeamento de novas perspectivas, considerando as especificidades de sua essência e as relações sociais de poder.

Pela perspectiva de Bolzan, é necessário que se perceba o espaço da democracia, em razão de um processo conjunto de desterritorialização e reterritorialização consectário da complexidade das múltiplas relações contemporâneas. Deste modo, observa-se o estabelecimento de uma democracia e de uma cidadania multifacetadas e multipolarizadas, com a demarcação sem limites geográficos do Estado Nação.

Somado a isso, Giacomo Marramao (2007), sustenta que a marca dialética de desterritorialização e, em paralelo, territorialização, afinal de contas a Declaração Universal de 1948 impõe esta noção quando assegura a qualquer individuo, independente do território a que pertence, a proteção dos seus direitos humanos. Ocorre que, a implementação efetiva desses direitos esbarra, categoricamente, no compromisso do estado-nação para sua consecução, logo territorialização.

Assim, aclara-se as palavras de Boaventura de Souza Santos (1997) acerca desta dicotomia analítica.

> A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado - uma forma de globalização de-cima-para-baixo. Serão sempre um instrumento do «choque de civilizações» tal como o concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo ("the West against the rest"). A sua abrangência global será obtida à custa da sua legitimidade local. Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de-baixo-para-cima ou contrahegemónica, os direitos humanos têm de ser reconceptualizados como multiculturais. O

> multiculturalismo, tal como eu o entendo, é pré-condição de uma relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos de uma política contra-hegemónica de direitos humanos no nosso tempo. (SANTOS, 1997, p. 19-20)

Diante desse arcabouço, pontua-se a imperiosa necessidade da consagração dos direitos da cidadania e da progressão na participação proativa democrática dos atores sociais nos espaços públicos, conselhos e fóruns enquanto mecanismos de ação, alinhada ao pleno gozo dos direitos fundamentais entabulados na carta magna e positivada pelos direitos humanos.

Sugere Evelina Dagnino no que diz respeito à questão da cultura democrática no Brasil e na América Latina de modo geral.

> Esta é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar autoritarismo social. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. (DAGNINO, 1994, p. 103).

Nesta dicotomia entre reivindicação de direitos e subordinações marcam particularidades capazes de estabelecer possíveis arranjos, que rompam as barreiras da naturalização sobre a coisificação da mulher e viabilizem suprimir as estruturas do machismo e dos paradigmas identificados sobre o corpo do ser humano.

Isto possibilita acessar categorias como o colonialismo, o patriarcalismo, a pobreza e a raça, no presente caso, as categorias selecionadas foram os direitos, o gênero e as políticas públicas por entenderem serem essas mais abrangentes. Reforçando a análise dessas categorias, enquanto instrumentos vivos da violação dos direitos humanos, sobretudo por meio da interpelação de diferentes estratégias interpretativas e pela expansão dos respectivos repertórios existentes.

Assim, submergir nesse assunto pressupõe compreender os valores, desejos e comportamentos existentes nas categorias homem ou mulher, bem como as respectivas dinâmicas na engenharia institucional e social que se revela em cada um. Com efeito, é possível ressignificar e articular projeções, com vistas a enfrentar a subalternidade culturalmente enraizada sobre o signo feminino face ao masculino.

Ao reportar-se a questão do tráfico, clarifica-se a conexão da exploração sexual com os assuntos abordados nesta categoria pelas palavras de Leal (2001, p. 04).

> [...] uma violência sexual que se realiza nas relações de produção e mercado (consumo, oferta e excedente) através da venda dos serviços sexuais de crianças e adolescentes pelas redes de comercialização do sexo, pelos pais ou similares, ou pela via de trabalho autônomo. Esta prática é determinada não apenas pela violência estrutural (pano de fundo) como pela violência social e interpessoal. É resultado, também, das transformações ocorridas nos sistemas de valores arbitrados nas relações sociais, especialmente o patriarcalismo, o racismo, e a apartação social, antítese da idéia de emancipação das liberdades econômicas/culturais e das sexualidades humanas. (LEAL, 2001, p. 04).

Ato contínuo, é inconteste que o tráfico internacional de mulheres, transparece em uma relação que confere ao aliciador, por analogia, os direitos de propriedade sobre a vítima. A lógica funciona como causa e efeito dos desdobramentos do patriarcalismo na versão mais cruel, tória e voraz, dada a condição de matéria prima dirigidas a mulher, pois uma vez captada pelas redes de aliciamento, impera a degradação moral irreversível, o estado perpétuo de uma condição de escrava sexual e a submissão do espírito impositivo das centenas de milhares relações sexuais.

Diante disso, a partir desta lógica, percebe-se que a sexualidade está forjada sob a tutela das relações de poder, servindo de meio para a satisfação imediata, imposta e engessada do desejo. Esgota-se na supervalorização da vontade, face a limitação de liberdades, bem como chancela valores machistas com a aplicação de verdadeiros ritos sexuais, capazes de revelar poder e subordinação aos envolvidos nesta trama social.

Com efeito, vale o depoimento de um aliciador, conhecido pelo codinome Músico, que escreveu um livro biográfico (El Proxeneta) das relações estabelecidas entre o eliciador Espanhol e as mulheres latino américas traficadas.

> A primeira regra que se aprende é não olhá-las como suas, mas como a matéria prima do seu negócio. É importante não se envolver em sua vida além do necessário (...) Simplesmente é uma propriedade, como a Coca-Cola que você vende, e têm que ser tratadas como tal. Se envolver em suas vidas ou em seus problemas pode te afetar, porque essa mercadoria tem sentimentos, e prossegue, (...) "Trafiquei mulheres por mais de 20 anos, comprava e vendia como se fossem gado. Elas se transformavam em um cheque em branco. Seriam necessários 10 quilos de cocaína para alcançar o mesmo valor que gerava uma só vítima [...]. (GELEDES, 2013, p.23).

O elo que os une é desenhado pela dissimulação das projeções de uma vida melhor, o que esbarra, ao final na forma pervertida e repulsiva de violência geracional, mediante coação e necessidade econômica de um dos lados. Uma vez caídas nas teias dessa operação criminosa, a mulher perde o contato com a liberdade e o direito de autonomia, passando a ser tratada como uma "arroba", já que abastece o mercado econômico na prática do sexo comprado.

Pela inteligibilidade de Faleiros, 2004 há articulação entre a exploração sexual e exploração econômica, sobretudo nos ambientes culturais, como shows, desfiles, rodeios bem como vestimentas erotizadas, a fim de consagrar o produto no mercado.

De outra banda, forte na eclosão de movimentos sociais, busca-se reivindicar a ausência de direitos e os abismos substanciais no tratamento ofertado as mulheres. Diante disso, vale a manifestação da Marcha das Vadias como expressão do processo de enfrentamento aos desconstituição desse paradigma machista e desigual.

> Somos chamadas de "vadias" nos espaços em que circulamos porque vivemos numa sociedade machista, racista e centrada na cisgeneridade e na heterossexualidade, que quer controlar a forma como nos vestimos, nos comportamos e até por quem sentimos desejo e a quem amamos. Ouvimos diariamente que temos que ser "vadias na cama e damas em sociedade", que "tudo bem ser lésbica, bissexual ou gay, mas não precisa sair na rua de mãos dadas com alguém do mesmo sexo", que "tudo bem ser trans, desde que seja discreta". Nos posicionamos contra esse controle e reivindicamos nosso direito à vadiagem pública, que entendemos como nosso direito a viver como queremos. Não vamos nos limitar a quatro paredes. A marcha reivindica a ressignificação do termo "vadia" como símbolo de luta e resistência de todas as pessoas para experimentarem seus corpos, desejos, sexualidades e afetos da maneira que quiserem e decidirem. (Manifesto da Marcha das Vadias, 2016, p. 2)

Ao ancorar-se nos ensinamentos de Bourdiau 2016, reforça-se a análise em que dominação, implica na constituição de efeitos sociais, os quais podem potencializar a simbologia de violência e dominação, com vistas a nutrição do discurso dominante. Como também, é possível neutralizá-lo, diante de ações e mobilizações, capazes de reivindicar os direitos postos em xeque.

Nesta dicotomia entre reivindicação de direitos e subordinações, marcam particularidades capazes de estabelecer possíveis arranjos, que rompam as barreiras da naturalização sobre a coisificação da mulher e viabilizem suprimir as estruturas do machismo e dos paradigmas identificados sobre o corpo do homem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação dos conteúdos de direitos humanos, em particular os positivos, implicam a necessária compreensão da ação jurídica fundamentada em uma prática comprometida e assente em uma teoria engajada, onde a Constituição não seja percebida exclusivamente como uma folha de papel. Isso porque, a luta é sempre provisória, razão pela qual as ações devem ser demarcas a partir do crivo da continuidade e da constância, sob pena de o terreno das garantias conquistadas caírem por terra.

Sob o prisma social, a concretização dos direitos humanos deve projetar-se em novas estratégicas proativas, através de pretensões dirigidas à autoridade pública estatal, buscando fazê-los valer desde alguma estratégia positivo/prestacional ou negativa, a fim de que materializem o conteúdo apontado na seara judicial em ações e políticas sociais.

Outrossim, está viabilizado a partir de um comprometimento coletivo pelo bem-estar comum, desde a assunção de tarefas sociais no próprio âmbito da sociedade e pelos atores sociais os mais diversos, independente de amarras, muitas vezes, intransponíveis, próprias às características estruturais do Estado Contemporâneo, como Estado do Bem-Estar Social em suas diversas experimentações práticas.

Por fim, fenômeno contribui para o conhecimento das estruturas cognitivas de uma sociedade androcêntrica, que dissimula o desenho das relações e justifica a violência pelo processo de naturalização das relações desiguais entre homens e mulheres. Pressupõe atuação multisetorial para rescindir as amarras sociais que se materializam na mercantilização da mulher.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas** - processo de elaboração e momento de validação pré-decreto. Disponível em http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_ii-plano-nacional/relato-processo-ii-pnetp.pdf Acesso em Jul. 2016

_____ Secretaria Nacional de Justiça**. II Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. / Secretaria Nacional de Justiça. – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

Secretaria Nacional de Justiça. **Relatório Nacional Sobre o Tráfico de Pessoas: Dados de 2013**./ Secretaria Nacional de Justiça, Nações Unidas Escritório contra Drogas e Crime – Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BONDER, Gloria. **La transversalización del princípio de equidad de gênero en la educación: cuestiones concetuales y estratégicas:** Revisión de conceptos, dimensiones del cambio y lecciones aprendidas em distintos contextos. Argentina, 2001.http://www.catunescomujer.org/catunesco_mujer/documents/Bonder_transv_equidad

_____ Equidade de gênero na educação: renovando compromissos. 2003. Disponível em: http://www.educoas.org/portal/pt/tema/editorial/ nov03

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo Sexo.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

_genero.pdf

BUCCI, Maria Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, 34, n. 133, jan/mar. 1997.

GALLARDO, Helio. Teoria Crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos; tradução Patrícia Fernandes – 1/ ed. – São Paulo: editora Unesp Digital, 2017.

GLENN, Evelyn Nakano. (2000), The social construction and institutionalization of gender and race, *in* Myra Marx Ferree, Judith Lorber, Beth B. Hess (ed.). (2000), *Revisioning gender*, Walnut Creek, Altamira Press.

GELEDES. "Trafiquei mulheres por mais de 20 anos, comprava e vendia como se fossem gado. Disponível em: https://www.geledes.org.br/trafiqueimulheres-por-mais-de-20-anos-comprava-e-vendia-como-se-fossem-gado/

HERRERA FLORES, Joaquín. A reinvenção dos direitos humano/ Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009

_____ **Los derechos humanos como productos culturales.** Crítica del humanismo abstracto. Catarata, 2005

_____ Introducción General. In Moura, Marcelo Oliveira de. **Irrompendo no Real.** Escritos de Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Pelotas: Educat, 2005b.

_____La verdad de una Teoría Crítica de los Derechos Humanos. In Moura, Marcelo Oliveira de. **Irrompendo no Real.** Escritos de Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Pelotas: Educat, 2005c.

_____ Tres mecanismos de funcionamiento del patriarcalismo: política, derecho y espacio social ampliado. De "habitaciones propias" y otros espacios negados. Una teoría crítica de las opresiones patriarcales. Bilbao: Universidade de Deusto, 2005.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: Seus Ciclos e Subsistemas: uma Abordagem Integradora. São Paulo: Elsevier-Campus, 2013.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos. 1ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In:**Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2v. Brasília: 1998, CNPD, p. 731-752;

SAFFIOTI, Heleieth. Gênero, patriarcado, violência. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, Coleção Brasil Urgente, 2004.

_____. O poder do macho. São Paulo: Moderna, 1987.

_____. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? Crítica Marxista, São Paulo, Boitempo, v.1, n. 11, 2000, p. 71-75.

SECCHI, Leonardo**. Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Sociedade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995

UNODC. Trafficking in Persons: Global Patterns, 2006.

_____United Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons, New York, 2012.

_____ Nações Unidas, Nova Iorque. Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas 2018.

VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E GÊNERO: MULHERES NEGRAS E A NATURALIZAÇÃO DO RACISMO E DO SEXISMO

Maria Josiane Moreira[1]
Josélia Barroso Queiroz Lima[2]

1. Introdução

O artigo apresenta parte da pesquisa de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Rurais - PPGER da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, situada em Diamantina, Minas Gerais, Brasil, na qual investigamos sobre as violências simbólicas naturalizadas no senso comum social pelos ditados populares dirigido às mulheres, com o foco na cidade de Gouveia, Minas Gerais, Brasil.

Problematizamos se a população em geral e as mulheres, sobretudo, as negras percebem e identificam as violências simbólicas dos ditos populares. No artigo discutimos as desigualdades de gênero sofridas, particularmente, pelas mulheres negras, evidenciando como o racismo e o sexismo direcionado a elas se manifestam como violência simbólica que permeiam histórias de silenciamento, subalternidade e segregação.

A análise geográfica da classificação das cidades rurais, proposta por José Eli da Veiga, indica-nos que a pequena Gouveia[3] é classificada como cidade rural. Construída sobre a égide escravagista, colonial, patriarcal, durante a exploração do ouro e do diamante, traz elementos como tradição, cultura religiosa e conservadorismo o que é característico das cidades do interior[4] do Brasil, e do Estado de Minas Gerais. Esses elementos culturais, nem sempre de cunho positivo, tem permeado a vida das mulheres negras de modo a lhes infringir regras de comportamento, padrões estéticos e moralidade que negam a negritude, naturalizando violências múltiplas da supremacia patriarcal branca (hooks,2019).

---

[1] Mestranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Rurais – PPGER Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, Diamantina, Minas Gerais, Brasil.
maria.josiane@ufvjm.edu.br
[2] Professora Adjunta da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM**,** Diamantina, Minas Gerais, Brasil.
joseliabqlima@gmail.com

[3] Atualmente de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dados do último censo demográfico, Gouveia possui uma população urbana de 11.689 pessoas o que equivale a 70,4% da população e 3.452 pessoas residentes no meio rural, ou seja, 29,6% da população total do município.

[4] A partir de uma perspectiva sociológica, o conceito de ruralidade neste texto está implícito, na formação cultural e social do município e na permanência/preservação de costumes e modos de vida que em grandes centros urbanos se diluem mais rapidamente.

As tradições culturais das cidades interioranas invisibilizam mais as mulheres negras do que nos grandes centros urbanos. As dificuldades para romper com as violências ali estabelecidas como o racismo e o sexismo, são perpetuadas principalmente através de tabus morais e religiosos naturalizados no senso comum ao longo do tempo.

Considerando o exposto, esse trabalho se justifica pela necessidade de entender a dominação patriarcal na convergência entre racismo e sexismo na investigação dos valores simbólicos aprendidos e reproduzidos no cotidiano social, buscando uma construção do entendimento e da análise dos efeitos da violência simbólica sobre as mulheres negras.

Sendo assim, os objetivos deste trabalho são desnaturalizar e problematizar o senso comum através da análise de ditados populares racistas e sexistas para evidenciar ou não, o que está internalizado/ naturalizado como forma de controle e repressão. Intencionando também, distinguir regras sociais implícitas que atravessam a sociedade e mantém hierarquias sociais, o senso comum e o patriarcado.

A metodologia utilizada nesta investigação envolve a revisão bibliográfica, a análise dos ditados populares que circulam no cotidiano da cidade e que, traduzimos em pesquisa de opinião, configurando a primeira fase da pesquisa[5], na qual queremos avaliar quais se reafirmam, quais são questionados pela população e ainda, dialogamos com a literatura, na reflexão sobre vivências e trajetórias que retratam as experiências das mulheres negras. O recorte histórico temporal não é específico porque, tradicionalmente, mulheres negras são subalternizadas pelo patriarcado. As leituras, principalmente, de autores negros: bell hooks, Sílvio de Almeida, Lelia Gonzalez, Angela Davis, caracterizam o racismo e o sexismo como estruturantes das sociedades ocidentais e brasileira, em específico, do município mencionado.

2. Violência simbólica, gênero e raça

O patriarcado é a causa da opressão das mulheres e sobretudo, das mulheres negras. Pois, hierarquicamente, as mulheres negras estão na base da pirâmide patriarcal. Elas são oprimidas por dois fatores que as colocam nessa posição, *o racismo e o sexismo*. O racismo e

[5] A pesquisa foi dividida em duas fases. Usando a metodologia qualitativa-quantitativa, na primeira fase foram aplicados questionários de opinião e, na segunda, serão realizadas entrevistas[5], ambos recursos metodológicos utilizados para analisar o estudo de caso que compõe pesquisa em andamento no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Rurais – PPGER/UFVJM. Aqui apresentamos os dados da primeira fase.

o sexismo internalizados, ou seja, reproduzidos inconsciente ou conscientemente pelas pessoas, é definido neste texto a partir do conceito de *violência simbólica*, cunhado por Pierre Bourdier.

Entendemos por violência simbólica formas de dominação entre pessoas através da discriminação [6] com a finalidade de controlar, naturalizar e materializar ideologias e concepções baseadas na superioridade racial e no sexismo através de procedimentos morais e religiosos, violência física e fatores econômicos e sociais.

Tanto o racismo quanto o sexismo foram instaurados na sociedade a partir de processos históricos. As pessoas não nasceram racistas ou sexistas, foram ensinadas a ser e comportar-se assim. Dessa forma, a violência simbólica analisada nesta investigação e descrita neste texto não é (ou não são) uma violência física, mas pode vir a ser, quando se materializa em outras violências: como a doméstica, física, sexual, etc.

A violência simbólica está no campo das ideologias. Nossos processos educativos moldaram nossos pensamentos e ações para que não enxergássemos e aceitássemos a realidade imposta. Ela domina o pensamento dos indivíduos para que reproduzam o sexismo e o racismo no cotidiano. Ela também é estrutural, pois se reproduz através das instituições estatais, privadas e também pelas religiões cristãs.

A lógica da violência simbólica é etnocêntrica e eurocêntrica, ou seja, espelha-se na experiência européia como sendo a única possível e correta. Pois foi o modelo europeu, via processo de colonização, que "civilizou" grande parte da população mundial transmitindo às pessoas seu modo de ver e de se relacionar com outras culturas. Dessa forma, a violência simbólica como expressão do racismo e do sexismo patriarcal reproduz formas de opressão que reafirmam o etnocentrismo aprendido via processo de colonização, as violências podem estar na expressão de pessoas não européias, mas naturalizada no social, os que exercem a violência, nem ao menos sabem o porquê dos xingamentos, das piadas, das agressões que fazem. E dessa forma coloca as experiências dos outros (outros entende-se aqui por pessoas não brancas, mulheres e população lgbtqia+) como sendo fora do padrão estabelecido.

Pierre Bourdier (2002, p.23) sobre a violência simbólica aponta que:

> [...] A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não

[6]"A discriminação é, por definição, a ação de separar e distinguir. Usada no sentido de *discriminação racial*, ela é a ação ou comportamento de um grupo dominante que toma um grupo ou grupos como objeto de distinção, exclusão, restrição ou desprezo por causa de sua origem ou aparência racial." [...] "Daí que a diferença básica entre preconceito e discriminação consiste no caráter atitudinal do primeiro e no caráter comportamental do segundo. As leis que proíbem a discriminação não podem coibir e eliminar os preconceitos dos quais os indivíduos são portadores como opiniões, crenças e atitudes negativas sobre os grupos discriminados. Dizemos que os preconceitos são *subjetivos* e não tem a materialidade dos atos discriminatórios." (CARONE, s/d, s/p)

> dispõe, para pensá-la e para se pensar, ou melhor, para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimento que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo, masculino/feminino, branco/ negro, etc.), resultam da incorporação de classificações, assim naturalizadas, de que seu ser social é produto.

Ou seja, segundo o autor, as pessoas são socializadas a partir da violência simbólica e imersos na lógica dominador-dominado naturalizam essa violência nas suas vivências. Nessa mesma linha, Paulo Freire, no livro: *Pegagogia do Oprimido*, diz que a lógica do opressor-oprimido faz com que "a realidade opressora, ao constituir-se como quase mecanismo de absorção dos que nela se encontram, funciona como uma força de imersão das consciências." (FREIRE, 2016 p.52). Consciências dominadas não são capazes de distinguir o racismo e o sexismo que massacra as mulheres negras. Como combater o que não percebemos?

Nesse sentido, bell hooks, corrobora com Pierre Bourdier e Paulo Freire quando fala que:

> [...] todos nós fomos socializados para aderir ao pensamento patriarcal, para aderir à ética da dominação que diz que os poderosos têm direito de comandar quem não tem poder e podem usar quaisquer meios para subordiná-los. Na hierarquia do patriarcado capitalista de supremacia branca, a dominação de mulheres por homens é justificada, da mesma maneira que a dominação adulta de crianças. [...] (hooks, 2019, p.111)

A dominação patriarcal não é exclusiva dos homens. Sim, são eles os que mais dominam por estarem em lugar de privilégio em relação as mulheres. Mas também são submetidos a ela, principalmente os homens não brancos do terceiro mundo. A construção social da masculinidade impõe sobre os homens brancos e não brancos distintas formas de violências. Nesse sentido, como aponta Saffioti (2015, p.148) "importa reter na memória que não apenas as ideologias atuam sobre os agentes sociais subjugados, mas também outras múltiplas tecnologias sociais de gênero, de raça/etnia e de classe social."

A partir da violência simbólica, racismo e sexismo convergem na vida das mulheres negras. E, três elementos são essenciais nessa análise. São eles: **gênero**, **raça** e **classe**. O conceito de gênero, nessa análise, está ligado as mulheres. O conceito de raça se refere, neste caso, a raça negra e o de classe, se refere a classe social baixa, ou seja, os pobres, lugar no qual a maioria das pessoas negras está inserida. Na sociedade patriarcal capitalista em que vivemos quanto mais baixa a classe social mais as mulheres sofrem. Por isso Saffioti, ao fazer uma análise do patriarcado, coloca que este sistema não é algo isolado e combinado com o racismo e o sexismo fomentam a exploração e violação dos sujeitos marginais, ou seja, os não brancos.

Sendo assim, as experiências das mulheres negras ao longo da história têm duas perspectivas: *aceitação ou enfrentamento* do racismo e do sexismo. O ponto de vista da aceitação, condiciona-se a violência simbólica internalizada, como é o caso do racismo no Brasil. Nosso país não se assume racista e nesse sentido, as pessoas acreditam que só dependem do seu esforço e mérito para conquistar o que desejam. O perfil das/os pesquisadas/os nessa fase da pesquisa tem demonstrado uma aceitação tácita e inconsciente do sexismo e do racismo. Mais à frente, ao discutirmos a metodologia e dados parciais da pesquisa, ao analisar o cotidiano social através das narrativas dos ditados e expressões populares, percebemos como a violência simbólica está justaposta a história de Gouveia.

2.1 Resultados, análises e discussões

Como dito, a metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa quantitativa, composta por questionário de opinião aplicado na cidade de Gouveia. Composto por 22 questões fechadas apresentava várias opções de respostas. O mesmo foi composto por ditados e expressões populares que foram compilados pelas autoras buscando elencar elementos da memória social do interior.

O que implicou o processo de levantamento de dados foi a percepção da violência simbólica como algo naturalizado. Sendo assim, nada melhor do que buscar no cotidiano social respostas para as discussões sobre racismo, sexismo, mito da democracia racial, supremacia branca, do que nos ditados e expressões populares.

Nas questões, optamos por apresentar aqueles ditados e expressões que fossem racistas e/ou sexistas. Foram elas: Em briga de marido e mulher não se mete a colher, Lugar de mulher é na cozinha/dentro de casa, Lugar de mulher é onde ela quiser, Na gravidez, barriga redonda é..., Cada macaco no seu galho, Preto quando não caga na entrada, caga na saída, Mulher negra é para usar, mulher branca é para casar, os homens são mais fortes que as mulheres, a culpa do pecado original é da mulher, Homem age pela razão, mulher age pela emoção, As mulheres são mais sensíveis que os homens, Em uma família o chefe é..., Mulher no volante, perigo constante, Você não tem modos menina? O que isso quer dizer? Preto de alma branca, Homem não chora, Mulherzinha, No casamento, a cabeça do casal é? A educação de menino e menina é igual em nosso país, Meninos e meninas negras são educados iguais a meninos e meninas brancas? As mulheres são inferiores aos homens e por fim, uma questão para saber se a população conhece a história da cidade, foi perguntado se “Gouveia tem esse nome por causa

de?" A maioria das respostas tinha como opções se as pessoas conheciam ou não os ditados e expressões e, se conhecendo ou não concordavam ou discordavam dos mesmos.

A pesquisa ocorreu no mês de março do presente ano (2021), nos postos de saúde de Gouveia, a saber, PSF Luiz Ponciano, PSF Hilda Ribas, PSF Serrinha, PSF Sol /Unidade de Pronto Atendimento (PA)[7]. A escolha deles ocorreu por serem locais públicos de acesso da população adulta e onde os participantes teriam tempo para responder o questionário com calma enquanto aguardavam atendimento.

Os resultados da pesquisa quantitativa nos postos de saúde já nomeados, revelaram um total de 58 questionários[8] aplicados. Dentre os respondentes, 93,1% são mulheres e apenas 6,9% homens. 27,6% possuem entre 18 e 30 anos, 63,8% possuem idade entre 31 e 59 anos e 8,6% entre 60 e 75 anos. Se declararam pretas/negras 27,6% dos participantes, 60,3% se declararam pardas e 12,1% alegaram que são brancas. Em relação a religião, 59% das pessoas disseram que são católicas, 37,5% evangélicas e 3,6 não possuíam religião. Corroborando com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE[9] sobre a composição étnica da cidade e ainda reafirmando as vinculações religiosas.

Após análise dos questionários, percebemos através do diário de campo, leituras, discussões, reflexões e apontamentos, alguns elementos imprescindíveis de serem analisados.

Primeiramente, a observação e constatação da presença predominante de mulheres nos postos e de sua preocupação com o cuidado com sua saúde. O que assinala a dimensão da masculinidade patriarcal que entranhada no senso comum alude que cuidar da saúde é para pessoas fracas e frágeis como mulheres.

Sobre o questionário, nos dados sobre os participantes, quando perguntados(as) sobre qual raça pertenciam, muitas (pois mais de 90% dos participantes foram mulheres) negaram serem negras se identificando como pardas, morenas, morenas claras (87,9% alegaram ser de cor, no entanto, somente 27,6% se consideraram negras). A negação da negritude é uma

[7] Caracterizando os postos de saúde, a população que os acessa são pessoas urbanas de baixa renda e da zona rural do município. O espaço físico dos mesmos de maneira geral é ótimo, são bem equipados e todos possuem um quadro bom de funcionários.

[8] A pesquisa de opinião finalizou com o número de 58 respondentes, porque foi o número de participantes que quiseram responder o questionário espontaneamante. Ainda, importa esclarecer que, sendo a pesquisa qualitativa nos interessa o foco na análise dos conteúdos revelados nos dados e nas entrevistas a serem feitas.

[9] De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, atualmente a cidade de Gouveia tem uma população estimada em 2020 de 11.818 pessoas. No último censo de 2010, essa população se constituia em 11.681. A distribuição étnica dessas pessoas se configura em 7.118 pardas, 2.342 brancas, 1.362 negros e 186 amarelos. De acordo com a religião praticada; 10.082 pessoas são católicas, 1.383 evangélicas e 10 se declararam espírita.

aceitação mesmo que inconsciente de que ser negro(a) é algo ruim ou inferior. Isto está fundamentado na ideologia do branqueamento a que fomos submetidos.

Também percebemos desconforto e medo de algumas participantes ao responder o questionário, apesar de explicar que os dados pessoais não seriam divulgados, principalmente por participantes evangélicas. Esse fato mostrou que o fator religião e o conservadorismo de algumas igrejas evangélicas que através do discurso religioso, controla os corpos e a mente das mulheres privando-as da sua liberdade/escolhas sem que ao menos percebam.

No que se refere ao conjunto das questões, foi confirmado que os ditados e expressões populares fazem parte do senso comum, da memória social da população de Gouveia, pois as diferentes gerações de participantes que responderam o questionário não perceberam qual a sua finalidade, ou seja, não perceberam que os ditados e expressões colocados tinham caráter racista ou sexista. Isso é preocupante porque se não percebemos a violência simbólica que está em nosso cotidiano, não há como combatê-la.

Também percebemos que há um certo questionamento, uma discordância em relação ao sexismo pelas respostas das questões. Entretanto é necessário destacar que a maioria dos participantes da pesquisa foram mulheres. Se metade ou a maioria dos respondentes fossem homens, as respostas teriam sido diferentes?

As questões que avaliamos como mais vinculadas ao tema racial também nos apontaram a confirmação do racismo. Como exemplo, explicitamos aqui, as questões: 5 (Cada macaco no seu galho) e 6 (Preto quando não caga na entrada, caga na saída). Há contradição nas respostas, que ratifica a violência simbólica. Na primeira (5/implícita) negam o racismo e na segunda (6/explícita) o reafirmam. Ainda, pelas percepções anotadas no diário de campo, houve negação da negritude por parte de muitos participantes quando perguntados sobre qual raça pertenciam e o silenciamento se presentificou nos comportamentos das respondentes.

4. Considerações finais

Portanto, ao findar a pesquisa quantitativa (pesquisa de opinião), os dados corroboram com o que a literatura feminista e antirracista aponta. No que diz respeito as mulheres, na questão de gênero, os estereótipos negativos de inferioridade, subalternidade e incapacidade se mantém (mesmo que questionado em algumas questões) imposto pelo patriarcado. E no que diz respeito a raça - o mito da democracia racial - é fundamental para se analisar o contexto brasileiro pois nos permite compreender o porque do racismo internalizado, da desigualdade social e da violência hierárquica disfarçada de meritocracia. Ou seja, ao presentificar na

memória social/coletiva os ditados e expressões populares na pequena cidade de Gouveia, vemos nestes elementos, marcas da historicidade racista e sexista que permeiam os costumes populares.

No decorrer dessa pesquisa ainda realizarei entrevistas que serão importantes para melhor análise dos dados e aprofundamento dos elementos até aqui obtidos. O desafio ao realizá-las será ouvir, adentrar e analisar o discurso das entrevistas. Serão entrevistas 16 mulheres que se autodeclararam pardas ou negras que anteriormente responderam ao questionário de opinião e se interessaram em participar dessa etapa. As perguntas das entrevistas seguirão a mesma linha de raciocínio sobre costumes, valores morais e religiosos para identificação de práticas racistas e sexistas.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018, 204 p.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 160 p.

CARONE, Iray. Preconceito e discriminação racial. Artigo. S/d/ disponibilizado pela própria autora.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016, 244 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 62ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016, 253p.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura Brasileña. In: SILVA, Luiz Antonio. **Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. ANPOCS. Brasilia, 1983.

hooks, bell. **E eu não sou uma mulher?** Mulheres negras e feminismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2020,319p

____, bell. **Ensinado a transgredir**: a educação como prática da liberdade. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins

____, bell. **O feminismo é para todo mundo**: políticas arrebatadoras. 4ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2019,176 p.

____, bell. Olhares negros: raça e representação. São Paulo: Elefante, 2019, 356 p.

IBGE. Sinopse do Censo Demográfico 2010 Minas Gerais. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=31 Acesso em: 13 out 2021

LIMA, Josélia Barroso Queiroz et al. **Arquitetura silenciosa da violência**: reflexões sobre os processos de naturalização que retroalimentam violências. 2020, 19 p. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina

MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. Ruralidades: novos significados para o tradicional rural. **Dinâmicas do espaço agrário: velhos e novos territórios:** NEAG 10 anos. p. 179-189, 2017.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015, 160 p.

SANTOS, José Vicente Tavares do. A violência simbólica: o Estado e as práticassociais. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 108, p. 183-190, 2015.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

A MULHER NEGRA DA COMUNIDADE QUILOMBOLA OS RUFINOS -PB: REFLEXÕES SOBRE GÊNERO E RAÇA

Jessika Cristina Silva Santos[1]
Patrícia Cristina de Aragão [2]

1. Introdução

No contexto da sociedade brasileira a mulher negra brasileira é colocada na dicotomia da sexualidade e da maternagem, ora são vistas como corpo destituído de inteligência e sagacidade ora são como mãe, cuidadora, doméstica ou qualquer outra função que lhe retire a intelectualidade ou até mesmo sua capacidade de desenvolver suas potencialidades.

Este artigo objetiva discutir sobre a mulher negra quilombola articulando neste debate a relação gênero, etnia-raça e condição social e as vulnerabilidades que são vivenciadas pelas mulheres da comunidade de Rufinos na cidade de Pombal na Paraíba.

A realidade de pessoas pretas, sobretudo mulheres, é distinta daquilo que é proposto em nossas legislações em termos de igualdade racial e de gênero, pois, são contextos marcados pela pobreza e desemprego, em que a cultura branca naturalizada no país escanteia essas pessoas para as mazelas de nossa sociedade. E este é o retrato da do espaço social para a mulher negra.

Considerando o que determina a conjuntura, percebe-se que as comunidades quilombolas estão presentes dentro do grupo supracitado. Tomando por evidência este aspecto na comunidade dos Rufinos, destacamos que as mulheres desta comunidade experimentam em seu cotidiano situações de vulnerabilidade social, ou seja, o que pretendemos expor no decorrer deste estudo é como esses determinantes de classe social, gênero e raça tem rebatimentos no desenvolvimento das percepções e identidades das mulheres desta comunidade.

[1] Graduação em Serviço Social pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras-FAFIC, mestranda em Serviço Social, Questão Social e Direitos Sociais pela Universidade Estadual da Paraíba-UEPB. jessika.cristin@aluno.uepb.edu.br

[2] Doutorado em educação pela Universidade Federal da Paraíba-UFPB, professora da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB. patriciaaragao@servidor.uepb.edu.br

Vivenciar a realidade de um grupo que é marcado pelas múltiplas problemáticas sociais existentes no Brasil transforma sua visão sobre o mundo, pois como mulher negra observo que ser mulher, negra e pobre exige de mim enquanto pesquisadora compreender como esses marcadores tem influência em meu cotidiano assim como no das mulheres da comunidade dos Rufinos a qual faço parte.

Discutir sobre estes aspectos é fundamental por me permitir refletir, o que me instiga, sobre os motivos por trás das opressões e discriminações colocadas sobre mulheres negras e quilombolas, assim como também de que maneira esses processos tem poder sobre a percepção desse conjunto de sujeitos na a sociedade.

A comunidade quilombola "Os Rufinos" é localizada no interior da Paraíba, zona rural da cidade de Pombal que conta com cerca de sessenta famílias originadas de seus fundadores, muitas dessas se deslocaram de sua localidade natal para buscar melhores condições de vida na zona urbana visto que as oportunidades de renda do local são limitadas, ela não foge ao padrão do restante do país, as vulnerabilidades existentes dificultam a articulação e resistência de seus moradores, o acesso aos direitos básicos é escasso diminuindo a representatividade e participação das mulheres desta comunidade, contudo muitas encontraram formas de se desprender da função de dona do lar principalmente após o desenvolvimento do artesanato em barro, atividade cultural que tem sido parte integradora da rendas destas mulheres e suas famílias.

Trata-se de um artigo de reflexão, articulado a uma pesquisa bibliográfica cujo foco de análise são as experiências de vida de mulheres do quilombo, em especial o quilombo da qual faço parte.

Para abordagem dessa problemática foi realizado uma pesquisa bibliográfica em conteúdos acerca da mulher negra, comunidades tradicionais de quilombo e os marcadores de raça, gênero e classe social utilizando a perspectiva interseccional para analisar a maneira que ao serem entrecruzados esses determinantes modificam a vida dessas mulheres.

2. Contextualização histórica sobre a condição da pessoa negra na sociedade brasileira: breve abordagem

Historicamente o Brasil é um país em que pessoas negras são subordinadas aos interesses de homens, heteros e brancos, nosso maior exemplo para justificar tal afirmativa é a escravidão que durante trezentos anos explorou, torturou e matou milhares

de vidas negras. Apesar de todos os abusos sofridos a população negra resistiu e encontrou formas não só de fugir de seus senhores, mas também de passar seus costumes, suas religiões, seu modo de viver por gerações, os quilombos constituíram uma maneira ímpar de luta e resistência desse povo que ainda hoje busca seu reconhecimento e igualdade na sociedade brasileira. A formação social, cultural e ideológica do Brasil predominantemente teve uma gestação imbricada de conceitos e padrões importados do continente Europeu, todavia os movimentos de resistência negra são responsáveis por negar esse padrão dominante, introduzir e disseminar no país os seus costumes.

Os quilombos foram e são vias desse movimento, neles a cultura dos povos negros escravizados vive, assim como sua história, a preservação desses espaços que apenas com a constituição Cidadã foi regulamentada significa um passo em direção a uma sociedade melhor e com mais direitos para essa população.

> No início, quando o quilombo era pequeno e apenas se iniciava, tinha necessidade de uma vida predatória para sua subsistência e continuidade. No entanto, à medida que ele crescia, procurava organiza-se internamente para poder pôr em funcionamento os grupos populacionais do reduto. Com isto, tinham de surgir formas de governo, religião, propriedade, família e especialmente economia. (MOURA, 1986, p. 34).

O que está sendo dito é que a formação dos quilombos simbolizou a forma que os escravizados resistiram à opressão dos senhores e afirmavam sua identidade. Contudo, apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988 e das legislações subsequentes a ela terem dado maior abertura e visibilidade a esse grupo é preciso reconhecer que a perpetuação dos quilombos através das gerações seguintes representa a continuação desse processo, de opressão e resistência, dentro das particularidades de uma sociedade que adentrou no processo de modernização sem abandonar os padrões político e culturais da ordem oligárquica.

Apesar dos avanços trazidos com a constituição para as comunidades remanescentes quilombolas é necessários fazer algumas ressalvas sobre a realidade desse povo, o nosso processo de formação social foi marcado por uma severa exclusão do negros após sua libertação com a Lei Aurea, empurrados para as periferias das cidades, taxados como inaptos para ocupar posições no desenvolvimento da industrialização do país, estes passam a compor uma parcela totalmente esquecida e marginalizada: os subempregos, o desemprego, o crime e a fome tornaram-se componentes do cotidiano dos não-brancos.

Estes processos são tão fortes que se espraiaram até o ano que estamos vivenciando, quase um século e meio após a abolição da escravatura, vemos cotidianamente seja na mídia, em redes sociais ou na nossa própria vida não-brancos vivenciando situações de violência, exploração e discriminação, não é à toa que o maior números de encarcerados do Brasil é de pretos, que os números de mães solteiras e de empregadas domésticas é majoritariamente de mulheres negras, assim como os maiores índices de violência policial também é com essas pessoas.

No tocante a população quilombola os índices não são diferentes, fome, falta de saúde, saneamento, educação e outros direitos básicos fazem parte da realidade dessas comunidades, contudo não se pode deixar de reconhecer que os quilombos simbolizaram a forma que os escravizados resistiram à opressão dos senhores e afirmavam sua identidade.

No entanto, a existência desses grupos se insere numa dinâmica social, econômica e política que se contrapõe aos avanços legais, as comunidades remanescentes se encontram em sua maioria abaixo das expectativas de vida da sociedade, o difícil acesso a direitos básicos intensifica a vulnerabilidade social dos quilombos, acirrando as desigualdades sociais e econômicas e limitando a sua capacidade de resistência uma vez que se torna mais difícil de cobrar respostas para o poder público quando se está sucumbindo as dificuldades e sem possibilidades de se articularem e exigirem seus direitos básicos (Fernandes; Santos, 2016)

A população feminina no Brasil, sobretudo a de mulheres negras sempre teve seu corpo violado, o movimento de mulheres que luta pela igualdade de gênero e de direitos chega ao país na tentativa de modificar essa estrutura patriarcal à qual a mulher é submetida. Todavia essas discussões estavam longe de abarcar a pluralidade social, cultural, racial e de classe da nossa sociedade. O movimento feminista em suas primeiras formas não englobava o vasto universo de mulheres negras, pobres, quilombolas e indígenas do Brasil. (Carneiro; 2003).

Considerando o que pontua Angela Daves em “Mulheres, Raça e Classe” o período da escravidão tem influência na maneira que as mulheres negras vivenciavam a opressão/dominação naquela época, é necessário compreender que os processos de dominação e opressão estão para as mulheres negras no Brasil e no mundo de forma diferente que está posto para mulheres brancas assim como também seus movimentos de emancipação e igualdade tem objetivos distintos.

> as mulheres também sofriam de forma diferente, porque eram vítimas de abuso sexual e outros maus-tratos bárbaros que só poderiam ser infligidos a elas. A postura dos senhores em relação às escravas era regida pela conveniência: quando era lucrativo explorá-las como se fossem homens, eram vistas como desprovidas de gênero; mas, quando podiam ser exploradas, punidas e reprimidas de modos cabíveis apenas às mulheres, elas eram reduzidas exclusivamente à sua condição de fêmeas (DAVIS, p. 24, 1944)

As escravas antes de serem propriedades de seus senhores eram mulheres negras e era este fato que lhe imputava a condição de escravas, mas isso não tira a característica de mercadoria extremamente lucrativa conferidas a estas, além do mais eram obrigadas a serem tão produtivas quanto os homens desempenhado funções nas lavouras, domésticas e de reprodução forçada, tais fatores tem rebatimentos diretos em como o movimento feminista chega para essas mulheres, pois ao passo que o movimento majoritariamente branco estava lutando por direito ao trabalho, a recusa ao casamento, direitos políticos, a mulher negra lutava pela liberdade de não ser açoitada, estuprada, vendida e violentada em todos os sentidos.(Davis, 1944).

O movimento feminista negro surge para dar voz as reinvindicações e necessidades das mulheres negras no mundo, a identificação da necessidade de um movimento voltado para a especificidade das mulher negra surge junto ao movimento feminista branco pois as questões e opressões sofridas por elas era totalmente apagado do emergente movimento. Diante dessa necessidade de introduzir na agenda do movimento feminista questões de raça e classe o feminismo negro vai além da busca pela igualdade entre os gêneros, o feminismo negro atrela nesta discussão problemáticas vivenciadas pela mulher negra, especialmente pela mulher pobre e negra. Ressaltando, assim as questões políticas e sociais que atingem de forma cruel e esmagadora essa parcela da população onde também se encaixa o grupo de mulheres negras e quilombolas aqui tratados.

A população feminina desta comunidade é bastante diversificada, é possível encontrar desde mulheres que dedicam sua vida inteira ao lar até aquelas que buscam fora da comunidade meios de sobreviver e se desenvolver. Em sua maioria, as mulheres da comunidade permanecem no lar, porém, é preciso salientar que as condições para as que decidem procurar outro meio de vida são complexas. A começar pelas poucas oportunidades existentes, seja para inserção no mercado de trabalho, ou ingressar em um ensino técnico/superior, as opções são escassas. A educação básica de reduzida qualidade faz com que o número de mulheres que consigam chegar a uma faculdade seja mínimo,

sem mencionar os vários desdobramentos decorrentes da falta de educação de qualidade. É, dessa forma, que as mulheres se encontram limitadas a serem escravas do lar ou a buscarem serviços que suprimem sua capacidade de enxergarem suas potencialidades, de desenvolverem sua força e resistência na e para comunidade, assim como a realidade da maioria dos trabalhadores sob o julgo do capitalismo. Quando tratamos da mulher quilombola temos que considerar alguns eixos determinantes que marcam a opressão por elas vivida: a condição de classe, gênero e raça, que estão presentes na trajetória da mulher negra, diminuindo sua visibilidade, suprimindo sua capacidade de luta e resistência. Assim, a mulher é sobrecarregada com afazeres domésticos, com a maternagem, com os cuidados com o marido e com as demais responsabilidades que a ela são atribuídas.

Tais atividades estão intrínsecas à mulher como se fossem uma extensão delas, aquela que não está disposta a se dedicar a essas responsabilidades é mal vista como filha, mãe e até mesmo esposa. Então, estes papéis são naturalizados pela comunidade e pelas próprias mulheres, fazendo parte do cotidiano e dificultando que elas se enxerguem como sujeitos protagonistas de sua própria história, capazes de lutarem e exigirem um lugar de pertencimento igual na comunidade, bem como nos demais setores da sociedade. (Fernandes, et. al 2020). Há, portanto, uma naturalização dessas relações na comunidade, a mulher está associada ao ser mãe, esposa, trabalhar nos afazeres domésticos, nos roçados, na criação de animais, nos cuidados à saúde de seus familiares o que gera uma invisibilidade para as demais questões nas quais ela está inserida. Questões simples que passam despercebidas pelas próprias mulheres como a imposição de como deve se portar, do que é posto como atitudes certas e erradas para elas, ou o que devem abrir mão em nome do casamento a exemplo de estudar, situações que moldam os pensamentos dessas mulheres para agirem de acordo com os interesses de outros e não a partir de sua própria perspectiva. Diante disso, essas mulheres ficam entre a invisibilidade da sua importância na comunidade e a uma visão conservadora sobre si mesma, isto interfere na sua percepção sobre seu papel de resistência na comunidade, pois elas não se enxergam como sujeitos capazes de mudar a sua realidade e da comunidade, elas se encontram limitadas ao papel familiar, incapazes de exigirem seus direitos básicos, restringindo sua capacidade de luta refletindo diretamente na forma que elas se enxergam e na construção de sua identidade enquanto mulher negra e pertencente a uma comunidade remanescente.

3. Considerações finais

Considerando o que foi exposto é possível reconhecer os avanços presentes nas questões das comunidades tradicionais, contudo estes avanços ocorreram dentro de contextos adversos que intensificam as opressões e desigualdades sociais vivenciadas. No tocante às mulheres quilombolas as formas de opressão chegam ainda mais fortes, essas que historicamente fazem parte de duas categorias constantemente marginalizadas (raça e classe social), tem nas abordagens do ser feminino mais uma fonte de estigma e preconceitos.

Colocado essas questões são necessárias uma série de reflexões em como essas três categorias articuladas e todas as dificuldades que as perpassam tem rebatimentos sobre a vida dessas mulheres. É necessário ir além, as realidades descritas não fazem parte apenas da cotidianidade da comunidade referenciada, diversas outras mulheres vivenciam situações de vulnerabilidades envolvendo tais categorias em todas as comunidades quilombolas do país, visto que como dito anteriormente são localidades em que está presente os índices mais baixos de desenvolvimento. A mulher da comunidade quilombola "Os Rufinos" está inserida em uma dinâmica social, econômica e política que gera invisibilidade em seu cotidiano, suas vivências e experiências pessoais e até mesmo suas aspirações e desejos são subordinados a um molde de sociedade capitalista/patriarcal/racista que as coloca em segundo plano tanto no tocante a acesso a direitos básicos assim como também na sua própria identidade. Então, como essas pessoas especificamente essas mulheres conseguiriam criar mecanismos de resistências e luta, reconhecendo que não são meras extensões do lar e sim sujeitos dotados de potencialidades quando as legislações de proteção e garantias de direitos básicos são meros paliativos em suas vidas? De que maneira se articular e entender seu papel e sua identidade na sociedade quando se está rodeada de fome, desemprego, falta de saúde e educação?

Essa conta não fecha! O Estado e a sociedade são omissos quando se trata da mulher pobre e preta, até os próprios estudos feministas fechavam os olhos para essas problemáticas até pouco tempo atrás, é preciso mais políticas, mais estudos, mais direitos e cidadania para esses sujeitos que tanto já passaram e ainda passam por barbáries no nosso Brasil.

Referências

BRAH, Avtar. Diferença, Diversidade, Diferenciação. **In: Cadernos Pagu. Campinas, Núcleo de Estudos de Gênero Pagu**, 2006. N..26 P.329-376 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cpa/n26/30396.pdf

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14 dez. 2020**.**

BRASIL. **Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2004**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas para remanescentes das comunidades quilombos de que trata o art. 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm#:~:text=Regulamenta%20o%20procedimento%20para%20identifica%C3%A7%C3%A3o,Ato%20das%20Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias Acesso em: 14 dez.2020.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em movimento**. Estudos Avançados, v 17, n 49, p 1-16, São Paulo, 2003

DAVES, Angela, **Mulheres, raça e classe** / Angela Davis; tradução Heci Regina Candiani. - 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016. recurso digital

HENNING, Carlos Eduardo. Interseccionalidade e pensamento feminista: As contribuições históricas e os debates contemporâneos acerca do entrelaçamento de marcadores sociais da diferença. **Mediações**, Londrina, N. 2, V. 20 P. 97-128, JUL./DEZ. 2015 Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/22900

FERNANDES, Saulo Luders; GALINDO, Dolores Cristina Gomes; VALENCIA, Liliana Parra. Identidade quilombola: atuações no cotidiano de mulheres quilombolas no agreste de alagoas. **Psicol. Estud**., Maringá, v.25, e45031,2020. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413737220200001002 22&lng=pt&nrm=iso acessos em: 16 dez. 2020.

FERNANDES, Saulo Luders; SANTOS, A. O. **Itinerários terapêuticos de mulheres quilombolas de Alagoas, Brasil.** Interfaces Brasil/Canadá (Impresso), v. 16, p. 137-153, 2016.

MOURA, C. **Os quilombos e a rebelião negra**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PISCITELLI, A. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, *[S. l.]*, v. 11, n. 2, 2008. DOI: 10.5216/sec. v11i2.5247. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/5247. Acesso em: 22 ago. 2021.

RUFINO, Thiago Batista. **A formação da comunidade quilombola remanescente 'Os Rufinos" no município de Pombal-PB (2011-2018**). 2018. 45f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em História) - Centro de Formação de Professores, Universidade Federal de Campina Grande, Cajazeiras, Paraíba, Brasil, 2018. Disponível

em:http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/10002 Acesso em: 14 dez. 2020.

VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

Jackeline Correa Marins[1]

1 – INTRODUÇÃO

Mas é preciso ter força
É preciso ter raça
É preciso ter gana sempre
Quem traz no corpo a marca
Maria, Maria
Mistura a dor e a alegria[2]

Terceiro milênio da passagem de Jesus, que marca a divisão do tempo ocidental. Século XXI, e ainda se faz necessário que aquelas que trazem no corpo a marca de Maria, como assinalado por Milton e Brant, no trecho em epígrafe, persistam em força, raça e gana sempre. Sem esmorecer. Sem trégua. Sem descanso.

Indo além, as marcas que se somam à marca de Maria, são camadas a mais no preconceito sofrido, na discriminação, nas dificuldades a serem enfrentadas e na violência a que são submetidas, configurando a interseccionalidade apontada por Crenshaw (2002, p.174)

> A garantia de que todas as mulheres sejam beneficiadas pela ampliação da proteção dos direitos humanos baseados no gênero exige que se dê atenção às várias formas pelas quais o gênero intersecta-se com uma gama de outras identidades e ao modo pelo qual essas intersecções contribuem para a vulnerabilidade particular de diferentes grupos de mulheres.

Ainda que a presença de mulheres na Alerj – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - venha evoluindo significativamente no transcurso do tempo entre a criação do Estado do Rio de Janeiro, em 1975, e os dias atuais, ainda se verifica uma sub-representação de grande monta, tendo em vista que o máximo de representantes eleitas já alcançado foi de 21% das 70 cadeiras, ou 15 deputadas, número que ainda não se repetiu.

[1] Mestranda, servidora pública, Alerj - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; jackelinemarins@id.uff.br.

[2] Trecho da música: Maria, Maria, de Milton Nascimento e Fernando Brant.

A baixa representatividade aliada ao machismo estrutural de nossa sociedade se reproduz institucionalmente e cria embaraços adicionais para a aprovação de pautas de interesse das mulheres e enseja episódios de violência política de gênero, especialmente no contexto marcado pelo aumento da representatividade de extrema direita.

A proposta apresentada neste artigo, é de uma reflexão que contribua pensando caminhos para a superação das dificuldades para aprovação de medidas de interesse específico para as mulheres e superação de casos de violência política de gênero na Alerj. Para isso, a metodologia adotada baseou-se em pesquisa documental no sistema de proposições legislativas da Alerj, de onde foram retirados os discursos, já publicados em Diário Oficial; o projeto de lei e a Lei do Estatuto da Mulher Parlamentar, para estabelecer uma relação dialógica entre esses materiais de pesquisa e as referências utilizadas.

Primeiro, é apresentada a evolução quantitativa da representação feminina na composição da Alerj, desde a fusão dos antigos Estados do Rio e da Guanabara, em 1975, sem avaliação qualitativa quanto ao posicionamento e/ou as conquistas obtidas por esses mandatos.

No segundo item, é apresentado o Estatuto da Mulher Parlamentar, instituído pela Lei nº 8621, de 2019; e, no terceiro, são apresentados trechos de discursos proferidos em plenário, que configuram caso de violência política de gênero à luz do Estatuto da Mulher Parlamentar, e a repercussão deste nos outros discursos proferidos na mesma sessão.

Serão tecidas considerações sobre violência política contra mulheres, para concluir o trabalho com a proposta de medida interna à instituição, contendo política afirmativa de estabelecimento de cota para mulheres na composição das comissões permanentes.

1 – MULHERES NA ALERJ

Desde a fusão, em números absolutos, a Alerj teve 868 parlamentares ao longo das 12 legislaturas, incluindo a atual. Destes, 65 deputadas e duas suplentes, que se revezaram em 113 cadeiras, conforme dados disponíveis na página da Biblioteca da Alerj, no projeto denominado Legislaturas[3].

A evolução da presença feminina nas 12 legislaturas, de 1975 a 2021, mostra uma curva ascendente, com crescimento exponencial até a 6ª legislatura, destacando-se que o

[3]Disponível em: http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/legislaturas.html. Acesso em: 01/10/2021.

máximo alcançado foi de 21%, nos anos de 2003 a 2007, quando foram eleitas 15 mulheres.

A maior bancada feminina da história do parlamento do Estado do Rio de Janeiro e a eleição da primeira mulher autodeclarada negra e ativista, foi a marca da 8ª legislatura (2003/2007).

Quanto à participação em cargos diretivos, Tânia Jardim, foi a 1ª Vice-Presidente (na 6ª legislatura – 1997/1998); e Graça Matos, foi a 1ª Secretária, por duas legislaturas consecutivas (8ª – 2003/2007 e 9ª – 2007/2011).

A atual composição (2019-2023), é a que conta com o maior número de mulheres autodeclaradas negras e que tem mais representantes ligadas aos movimentos feministas ou de mulheres.

Números que expressão as desvantagens enfrentadas pelas mulheres para participar no processo decisório e na vida política em papel não restrito ao de eleitoras, delegatárias de poder de decisão, em conformidade com o que afirma Biroli (2018, n.p.)

> No caso das mulheres, isso significa levar em consideração as relações de gênero no cotidiano da vida social e os obstáculos informais à participação nos espaços institucionais, tendo em mente que sua posição não se esgota nas relações de sexo ou gênero, mas é definida em conjunto com variáveis como classe, raça, etnia, sexualidade e geração. As barreiras mostram-se mais espessas quando analisamos as condições de participação das mulheres mais pobres, das mulheres negras e indígenas, das trabalhadoras do campo.
> Os obstáculos remetem a dinâmicas sociais de desvantagem, […] a partir da divisão sexual do trabalho, com seus componentes materiais e simbólicos. Elas se entrelaçam à seletividade própria aos espaços formais de representação, historicamente masculinos.

Melo e Thomé (2018, p.127), corroboram a ideia das barreiras e dificuldades socialmente construídas para frear a participação das mulheres e sua exclusão de atividades fora do confinamento doméstico

> […] o espaço que coube às mulheres, na maior parte do tempo, foi apenas um: o doméstico. Ali confinadas, a sociedade as excluiu dos convívios e relações que fossem além das fronteiras da casa, ou seja, que estivessem relacionados com a cidade, a pólis e, por conseguinte, com a política. Alijadas do poder político em praticamente todas as diferentes culturas do mundo, consideradas uma espécie subalterna para os temas públicos, não importa se no Ocidente ou no Oriente.

Historicamente, a exclusão das mulheres da esfera pública nunca se constituiu um esquecimento, mas tratou-se de elemento constitutivo das categorias cidadão e política, em conformidade com Medeiros (2012, p. 112 e 113)

> Diferente do que preconiza a cultura masculina, a história das ideias fundantes da reivindicação feminina da cidadania, a partir do contexto da Revolução Francesa, "foi também a história da construção de uma individualidade até então vedada às mulheres e de uma identidade coletiva de gênero". (ROSSI-DORIA, 1995, p, 109 apud MEDEIROS, 2012, p.112). […] Nessa perspectiva, "uma das principais constantes na história do pensamento político é representada pelo fato de que a exclusão das mulheres na esfera pública nunca é um esquecimento, mas, pelo contrário, um elemento constitutivo das categorias de "cidadão" e de "política".

Ainda assim, apesar de todas as dificuldades, aumentar o número de mulheres presentes nas esferas de poder político é importante para que se torne descritiva a representação, tendo em vista a composição demográfica da sociedade brasileira, constituída em sua maioria por mulheres, mas que também seja substantiva e tenha efeito simbólico.

> A representação pode ser: descritiva, ou seja, de tal forma que se assemelhe à própria presença na sociedade; substantiva, ao considerar que um grupo potencialmente representa melhor suas próprias demandas, construindo agendas específicas; ou, por fim, a representação pode ter efeito simbólico, ao mostrar o impacto do próprio aumento da representação nas esferas de poder da sociedade (FRANCESCHET, 2008 apud MELO e THOMÉ, 2018, p.128).

Para além da representatividade por si só, o incremento da participação feminina é fundamental por ser "estruturante da própria ideia de democracia e por desvelar a violência exercida pelas estruturas de poder estabelecido (idem, ibidem).

Enquanto as mulheres brancas estiveram presentes na Alerj desde a primeira legislatura, as mulheres negras só obtiveram representação na 8ª legislatura, retornando novamente na 10ª; e têm o maior número de deputadas negras na atual legislatura, em que estão em efetivo exercício do mandato 5 mulheres autodeclaradas negras.

Essa ausência mais prolongada, aponta para a maior dificuldade enfrentada pelas mulheres negras quanto à sua participação política, conforme Crenshaw (2002, p. 173)

> Há um reconhecimento crescente de que o tratamento simultâneo de várias 'diferenças' que caracterizam os problemas e dificuldades de diferentes grupos de mulheres pode operar no sentido de obscurecer ou de negar a proteção dos direitos humanos que todas as mulheres deveriam ter. Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são 'diferenças que fazem diferença' na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetam desproporcionalmente apenas algumas mulheres.

Conhecer a realidade de que se fala, é indispensável para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelas parlamentares, tanto na aprovação de seus projetos, quanto na ocorrência de violência política de gênero, em situações de preconceito e machismo estruturais e estruturantes do exercício de poder decisório na esfera pública, já carregado de conflitos pela própria disputa de posições.

2 – ESTATUTO DA MULHER PARLAMENTAR

A desigualdade da tramitação de proposições em virtude do gênero dos autores poderá ser enfrentada com mecanismos que assegurem maior presença feminina nas comissões permanentes, por exemplo.

Órgãos colegiados que analisam e emitem parecer sobre os aspectos legal, constitucional, jurídico e de mérito para a aprovação das matérias em tramitação, colegiados estes, compostos com base exclusiva na proporcionalidade partidária.

Ou seja, são estabelecidas cotas partidárias para mulheres nas eleições proporcionais, no entanto, ao chegarem ao parlamento, as mulheres eleitas concorrem aos assentos nas comissões sob os mesmos critérios que os homens, sem nenhum mecanismo compensatório para mitigar a desigualdade, reproduzindo a discrepância na representação de homens e mulheres.

A diferença no tratamento dado ás proposições e a desigualdade reproduzida, podem ocasionar um produtividade mais baixa para as mulheres, o que reforça a crença na ideia de inadequação das mulheres ao trabalho legislativo.

No que diz respeito à violência política de gênero, em 2019, foi instituído o Estatuto da Mulher Parlamentar, para coibir o assédio e a violência política conta a mulher, conforme consta na justificativa do projeto[4] que deu origem à Lei:

> A necessidade de se criar uma legislação que coíba o assédio e a violência política contra a mulher, prevista tanto na Constituição Federal como nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, é reforçada pelos dados que comprovam sua ocorrência no cotidiano da mulher brasileira.

[4] Justificativa do Projeto de Lei nº 3528/2017, de autoria da Deputada Tia Ju. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/5a4aa83faa0764538325817c0053b78b?OpenDocument. Acesso em: 02/10/2021.

A Lei nº 8621, de 2019[5], prevê como finalidade precípua do Estatuto, "dispor sobre mecanismos de prevenção, cuidado e responsabilização contra atos individuais ou coletivos de assédio e qualquer outra forma de violência política contra mulheres, para assegurar o pleno exercício de seus direitos".

Especialmente necessário se pensarmos a sociedade brasileira como proposta por Chauí (1998, n.p.), na qual as desigualdades econômicas, sociais e culturais e as exclusões econômicas, políticas e sociais e a corrupção são socialmente vistas como "forma de funcionamento das instituições" e não como formas de violência.

O machismo enraizado na sociedade, e na política em especial, constrói uma rotina de violência não percebida e não caracterizada como tal, como se os acontecimentos vivenciados pelas mulheres, em especial pelas parlamentares, não configurasse violência real.

Assim, as situações que o Estatuto da Mulher Parlamentar pretende frear, encaixam-se perfeitamente na descrição feita por Chauí (1998, n.p.)

> Em resumo, a violência não é percebida ali mesmo onde se origina e ali mesmo onde se define como violência propriamente dita, isto é, como toda prática e toda ideia que reduza um sujeito à condição de coisa, que viole interior e exteriormente o ser de alguém, que perpetue relações sociais de profunda desigualdade econômica, social e cultural. Mais do que isto, a sociedade não percebe que as próprias explicações oferecidas são violentas porque está cega ao lugar efetivo de produção da violência, isto é, a estrutura da sociedade.
> Dessa maneira, as desigualdades econômicas, sociais e culturais, as exclusões econômicas, políticas e sociais, a corrupção como forma de funcionamento das instituições, o racismo, o sexismo, a intolerância religiosa, sexual e política não são consideradas formas de violência, isto é, a sociedade brasileira não é percebida como estruturalmente violenta e a violência aparece como um fato esporádico de superfície.

No contexto de violência que se produz na estrutura da sociedade brasileira e, também se reproduz na estrutura das organizações públicas, sob a modalidade de violência política de gênero, tornou-se necessário estabelecer um mecanismo legal que fosse capaz de coibir sua ocorrência.

O Estatuto pretende que sejam eliminados atos, comportamentos e manifestações individuais ou coletivas de violência política e perseguição que afetem mulheres não só no exercício parlamentar, mas também no desempenho das funções públicas para as quais

[5] Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/eb2d1e390d9cdd9c032584b7006b7c4a?OpenDocument#:~:text=Lei%20Ordin%C3%A1ria&text=LEI%20N%C2%BA%208.621%20DE%2018,ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO. Acesso em: 02/10/2021.

forem designadas, cabendo às instituições o combate e a punição qualquer ação que tenha por finalidade anular ou prejudicar o reconhecimento, o gozo e o exercício dos direitos políticos das mulheres na vida pública.

A Lei distingue com clareza o assédio da violência, enquadrando ambos como atos que atentam contra o exercício dos direitos políticos de mulheres, com o que retira da invisibilidade a subalternidade feminina representada por sua ausência nos espaços de poder tipicamente masculinos (MELO e THOMÉ, 2018, p. 129).

E, também, traz à luz as dificuldades que impactam na produtividade parlamentar das mulheres mais que na dos homens, expondo ingredientes que, até então, poderiam não ser percebidos como obstáculos para o exercício de poder decisório que são.

4 - VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

No entanto, sob a vigência do Estatuto, na sessão de plenário da Alerj, realizada no último dia 24 de agosto, o deputado Rodrigo Amorim referiu-se nominalmente à deputada Renata Souza, em seu discurso, da seguinte forma[6]:

> De maneira muito elucidativa, Srª. Presidente, vou cumprir uma missão aqui. Durante todo o período eleitoral, afirmei um compromisso com aqueles que confiaram o voto nas pautas que defendia e defendo incondicionalmente nesta Casa. Meu desafio nesta tarde é, mais uma vez, desmascarar o Psol, e o faço porque fui afrontado nesta Casa por uma deputada do partido. Aliás, as ilações que fez, os fatos que trouxe a esta Casa não se referem mais a um Deputado Federal do Psol. Ou seja, o Psol é tão horroroso que nem o Deputado Marcelo Freixo aguentou ficar no partido […] esse mesmo Deputado vivia criticando o Partido dos Trabalhadores, mas hoje, além de traidor, além de frouxo, é bajulador, porque vive atrás do Presidente da Assembleia Legislativa […] A deputada que estou desmascarando neste momento, Renata Souza, do Psol, se arvorou em transformar a sessão em um palanque, para não dizer que a transformou em um circo. […] Acusou-me de ter gritado, de ter praticado algo que ela classificou como violência parlamentar, feminicídio político, algo do tipo, um absurdo do tipo, o que eu refuto também. Acusou-me de, aos berros, tê-la afrontado, o que é mentira […]

Provocada pelo discurso reproduzido em partes, acima, sendo nominalmente citada pelo deputado Rodrigo Amorim, a deputada Renata Souza disse[7]:

> […] A violência contra a mulher se expressa em diferentes lugares, como dentro desta Casa Parlamentar. Acabamos de assistir aqui, lamentavelmente, a uma violência política. Nesta própria Casa temos o Estatuto da Mulher

[6] Discurso proferido na sessão de 24/08/2021, publicado no Diário Oficial, parte II, de 25/08/2021.

[7] Discurso proferido na sessão de 24/08/2021, publicado no Diário Oficial, parte II, de 25/08/2021.

> Parlamentar, feito de maneira muito responsável e qualificada pela Deputada Tia Ju. Nós discutimos, Deputada Martha Rocha, em diferentes fóruns, o quanto a mulher parlamentar recebe uma série de violências cotidianas, desde o cerceamento da sua voz no Parlamento e em outros espaços até, objetivamente, tentativas de nos intimidar. Nossa posição política é muito firme e isso assusta muitos homens que não estão acostumados a ver mulheres neste lugar, mulheres pretas, da favela, da periferia. A violência política matou Marielle. Feminicídio político é o conceito que eu utilizo diante de várias violências políticas. É tanta violência política que Marielle, morta, teve a sua placa quebrada e exibida com desdém por um parlamentar desta Casa, que a colocou e emoldurou no seu gabinete. Esse mesmo que quebrou a placa da Marielle, que é incapaz de entender o papel da mulher na política, é covarde o suficiente para tentar inviabilizar a memória de uma mulher que constantemente recebeu violência política. Nessa Casa de Leis e de fiscalização das Leis, não podemos tolerar esse tipo de violência. Já somos uma minoria sub-representada nas Casas Legislativas e um homem quebrou a placa de Marielle para tentar persuadir e atacar outro homem, usa uma parlamentar desta Casa. Porque não é só covardia. Não é só covardia. Isso é um processo também de impunidade. Se sente tão autoritário e legitimado a fazer esse tipo de situação, que coloca dentro desta Casa inúmeras vezes o falar alto, o impostar a voz para intimidar, para cercear, para tentar calar mulheres, mulheres pretas que chegaram a esse parlamento sim, como voto […]

Em sua fala, a deputada invocou o Estatuto como instrumento para defender-se do ataque, classificado por ela como violência política, e que encontra amparo na definição de violência formulada por Chauí (1998, n.p.)

> […] violência é um ato de brutalidade, sevícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão, intimidação, pelo medo e pelo terror. A violência se opõe à ética porque trata seres racionais e sensíveis, dotados de linguagem e de liberdade como se fossem coisas, isto é, irracionais, insensíveis, mudos, inertes ou passivos.

Corroborando aquela fala, a deputada Enfermeira Rejane manifestou-se nos seguintes termos[8]:

> Nós mulheres não somos só violentadas quando somos agredidas fisicamente. Nós somos violentadas quando somos agredidas em pressão psicológica, em pressão emocional, e neste parlamento foi demonstrado o quanto as mulheres sofrem e que precisamos cada vez mais de projetos de lei como esse, porque parece uma coisa pequena, parece uma coisa quando um deputado chega e cita o nome de outra deputada. Parece coisa pequena, mas, para nós, que somos poucas dentro do parlamento isso não é pequeno, isso não é menor. Nós precisamos sim de projetos que construam uma nova forma de sermos vistas, não só no parlamento, mas no nosso direito de nos expressar, no nosso direitos de viver, no nosso direitos de sermos mulheres, de sermos diferentes.

[8] Discurso proferido na sessão de 24/08/2021, publicado no Diário Oficial, parte II, de 25/08/2021.

Essas falas foram proferidas na discussão de um projeto cujo tema era o enfrentamento da violência doméstica, e foram expressamente apoiadas pelo discurso de um parlamentar homem[9], o deputado Waldeck Carneiro, que disse o seguinte:

> […] mas eu quero aqui dar esse depoimento e fazer esse reconhecimento público, porque o nosso mandato muito cresce, muito aprende, muito observa, muito interage e muito tenta se desenvolver no diálogo com os mandatos de mulheres desta Casa.
> E, deputada Renata Souza, mulheres que sofrem violência de todo tipo, mulheres negras, mulheres de periferia, mulheres, enfim, de favelas, precisam cada vez mais ser tema das nossas discussões porque este é um retrato do Brasil e do Rio de Janeiro. Este é um país profundamente desigual. Desigualdades sociais, regionais, raciais, de gênero. Temos que falar sobre isso […]

Uma fala de claro apoio às mulheres parlamentares, mas que, no entanto, as coloca na condição de "tema das nossas discussões". Ou seja, não como sujeitos que necessitam de mais amplo apoio para participar de tais discussões, com garantia de espaço e voz própria para defender suas bandeiras e posições.

Importante reiterar que, embora se trate de apoio, refere-se às mulheres como objeto passivo de ação de outrem, especialmente, se considerado a partir da conceituação de Chauí (apud BARROS, PIMENTEL e BRUM, 2020, p. 104):

> […] a conversão dos diferentes em desiguais e a desigualdade em relação entre superior e inferior […]. A ação que trata um ser humano não como sujeito, mas como uma coisa. Esta se caracteriza pela inércia, pela passividade e pelo silêncio, de modo que, quando a atividade e a fala de outrem são impedidas ou anuladas, há violência.

Exemplo prático que reforça a necessidade apontada por Rodrigues e Sierra (2011) de fortalecimento da política como espaço de construção coletiva, objetivando uma participação mais diversa nas decisões públicas, especialmente, naquelas relacionadas a temas sensíveis como as questões de raça, etnia e gênero.

Mas não só isso, porque é preciso também enfrentar as crenças cristalizadas em grau tão elevado, que deixam de ser percebidas como uma crença (CHAUÍ, 1998, n.p.) que torna passivas as mulheres e as exclui do lugar de fala na condição de sujeitos dos temas que lhes são afetos.

Para a produção de mudanças, não basta que as bandeiras e os assuntos de interesse das parcelas minorizadas da população sejam tratados por um porta-voz, pois

[9] Discurso proferido na sessão de 24/08/2021, publicado no Diário Oficial, parte II, de 25/08/2021

isso redunda na manutenção do silenciamento daquelas vozes legítimas e dotadas de autonomia para defender seus posicionamentos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Casa Legislativa, como arena política por excelência, constitui-se historicamente em um espaço masculino e que se tem mostrado pouco permeável à ampliação do poder das mulheres para exercer pressão sobre a participação em condição menos desigual.

Essa realidade pode ser traduzida pela afirmação de Biroli (2018, p. 180)

> A política é atualizada como espaço masculino. A história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história da acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados.

Claro está que, a reprodução da desigualdade de gênero presente na sociedade brasileira, e que também está no interior da Casa Legislativa, constitui elemento adicional que dificulta a ação da bancada feminina e dá corpo ao déficit democrático, conforme Medeiros (2013, p. 12):

> Esses dados por si só demonstram que há uma discrepância entre o percentual de mulheres eleitoras e o índice das parlamentares do sexo feminino, gerando um déficit democrático de gênero, que em última instância, ratifica a desigualdade de gênero na sociedade brasileira.

Ainda que haja mulheres eleitas para ocuparem cadeiras no parlamento, as comissões parlamentares encarregadas de analisar as matérias em tramitação têm composição majoritariamente masculina, por se tratar de colegiado representativo do total da Assembleia e considerar a proporcionalidade partidária.

Numa instância do Estado, em que à presença de homens é superior à de mulheres, sem que haja qualquer mecanismo para mitigar essa assimetria, a desigualdade só poderá ser enfrentada pelo aumento da presença das mulheres nos parlamentos.

Dificuldades acentuadas pela militância e o crescimento da extrema direita contemporânea, que vem defendendo ou se omitindo em face de projetos e situações que escancaram machismo, misoginia e preconceitos arraigados na sociedade brasileira,

tornando ainda mais assimétricas as relações de poder nos espaços decisórios institucionais da sociedade política.

Não se pode deixar de mencionar a ausência de representante trans ou de outras minorias LGBTQIA+ no parlamento fluminense, que, ao chegar/ quando chegar, trará mais ingredientes para a transformação necessária desse espaço de predomínio masculino.

Para o enfrentamento da desigualdade de participação nas comissões, a implantação de medida de ação afirmativa destinada a corrigir essa assimetria com a reserva de percentual para mulheres e outras minorias é viável e poderá assegurar uma melhora significativa no quadro de participação.

A ação afirmativa deve ser destinada à reserva de um assento a ser ocupado por parlamentar mulher e as demais cadeiras seriam repartidas conforme a representação partidária.

Assim, uma comissão com 7 lugares, terão um assento ocupado por parlamentar mulher, enquanto os outros 6 serão divididos pelo critério de representação partidária, tal qual é feito atualmente. E as que contam com 5 lugares, terão um assento ocupado por uma parlamentar e os outros 4 serão distribuídos pelo critério atual que permanece em paralelo à medida compensatória.

Quanto à violência política de gênero, parece que será necessário mais ações preventivas e de esclarecimento dos parlamentares, além da necessária punição para aqueles que perpetrarem esse tipo de ato, retirando do mundo legal o Estatuto e lhe revestindo de concretude, para que não caia no típico caso de “lei que não pegou”, como tantas outras que existem no Brasil.

Embora não se possa deixar de considerar que, em razão da composição majoritariamente masculina do parlamento, para que a punição ocorra, é preciso que a inação solidária dos entes que se reconhecem seja superada pela ação em prol da defesa igualitária daquelas que, no exercício do mandato, já superaram uma barreira gigantesca e representam as diferenças – as mulheres, cuja opressão, herança colonial, foi naturalizada ao longo de toda a existência do Brasil como nação.

REFERÊNCIAS

ALERJ. **Biblioteca - Legislaturas:** composição da Assembleia Legislativa nas legislaturas. Disponível em: http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/legislaturas.html. Data de acesso: 24/05/2021.

_____. **Lei nº 8.621**, de 18/11/2019, que "Institui o Estatuto da Mulher Parlamentar e Ocupante de Cargo ou Emprego Público, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/eb2d1e390d9cdd9c032584b7006b7c4a?OpenDocument. Acesso em: 02/10/2021.

BIROLI, F. Feminismos e atuação política. In: **Gênero e desigualdade**: limites da democracia no Brasil (p.179-214). São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. Democracia, diversidade e desigualdades no multiculturalismo. In: MIGUEL, L. F. **Desigualdades e Democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CHAUÍ, M. Ética e violência. In: **Revista Teoria e Debate**, nº 39, 01/10/1998. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/1998/10/01/etica-e-violencia/. Acesso em: 04/07/2021.

CRENSHAW, K. W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. In: **Revista de Estudos Feministas** 10, 2002 (p. 171 a 188). Florianópolis: UFSC, 2002.

MEDEIROS, L. A. de. **O déficit democrático de gênero no Poder Legislativo Federal**. 2013. Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364686515_ARQUIVO_OdeficitdemocraticodegeneronoPoderLegislativoFederal.pdf. Data de acesso: 03/03/2021.

MELO, H. P. e THOMÉ, D. Mulheres e política. In: **Mulheres e poder**: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

ROS, A. C. P. **Produção e reprodução social da violência**: rebatimentos da naturalização de processos violentos na sociedade capitalista. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/PRODUCAO_E_REPRODUCAO_SOCIAL_DA_VIOLENCIA.pdf. Acesso em: 14/09/2021.

A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER COMO TEMA DAS REUNIÕES DA ANPED (2015-2021): UM ESTADO DO CONHECIMENTO

Cristiane Schneider[1]
Mónica de la Fare[2]

1. Introdução

Este trabalho se deriva da dissertação de mestrado em andamento no Programa de Pós-graduação em Educação da PUCRS, intitulada "Trajetórias sociais e educacionais de mulheres vítimas de violência", que tem como objetivo analisar as trajetórias das mulheres vítimas de violência e os efeitos dos espaços educacionais formais e não formais nas mesmas.

O estudo apresenta um recorte do estado do conhecimento dessa pesquisa e tem como objetivo a reflexão sobre uma questão importante, que ganhou ainda mais notoriedade na sociedade nos anos de 2020 e 2021, com o início da pandemia do COVID-19[3] : a violência contra a mulher. Porém, este é um tema de amplitude, que traz algumas especificidades às quais queremos nos deter em nossa escrita, buscando analisar o tema violência não somente como uma possibilidade de transversalidade a ser trabalhada em sala de aula, mas também, voltado para a mulher que sofreu violência e está ou tem a pretensão de voltar à escola. Para tanto, far-se-á uma análise de uma seleção de trabalhos apresentados em três Reuniões Nacionais da Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) e em três Reuniões da Região Sul, no período 2015-2021.

A ANPED foi fundada em 16 de março de 1978 e tem por finalidade o fortalecimento e divulgação das pesquisas em educação. É uma instituição de referência na área e, portanto, um local importante para divulgar pesquisas e fomentar debates sobre temas considerados relevantes e necessários para pesquisadores, educadores, gestores,

[1] Mestranda em Educação. Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS. E-mail: cristiane.schneider@edu.pucrs.br

[2] Doutora em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS. E-mail: monica.fare@pucrs.br

[3] Em dezembro de 2019 foi identificado na China, na cidade de Wuhan pela primeira vez em humanos o vírus SARS-CoV-2. Desde esta data, se espalhou rapidamente pelo mundo, causando uma pandemia global. Popularmente conhecido como Covid-19, o mesmo mudou o modus operandi mundial: máscaras e hábitos rígidos de higiene e cuidado passaram a fazer parte da rotina de todas as pessoas. Este período, foi de escolas fechadas, empresas fechando e muitas pessoas tiveram de adaptar seus trabalhos ao home office, ou mesmo, aguardar o andamento da pandemia para voltar ou não aos seus empregos e atividades laborais de origem.

comunidade escolar e sociedade em geral. Para isso, são realizadas reuniões sistemáticas nacionais e regionais, de frequência bienal, em anos intercalados, em que são apresentadas pesquisas através de Grupos de Trabalho (GT), no caso das reuniões nacionais e Eixos Temáticos (ET), no caso das reuniões regionais, que compreendem: Região Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

Para elaborar este estado do conhecimento foi utilizado o repositório da ANPED, disponível na página web oficial dessa associação[4] e priorizados os trabalhos completos publicados em Anais nos GTs e ETs vinculados aos temas: Gênero, Sexualidade e Educação, Educação de Pessoas Jovens e Adultas e Sociologia da Educação. Não foram considerados resumos correspondentes à apresentação de pôsteres. Para o levantamento de publicações, a pesquisa foi realizada utilizando os descritores mulher e violência.

2. Síntese do estado do conhecimento sobre as produções selecionadas

No período em estudo, foram encontrados 19 artigos, sendo doze apresentados nas Reuniões Nacionais e oito nas Reuniões Regionais. Como forma de aprofundamento, destacam-se quatro trabalhos (JORGE, 2015; LIRIO, 2019; SALVADOR; AUAD, 2016; MORAES; SILVA, 2019) que estão relacionados com os temas da dissertação de Mestrado em andamento e trazem contribuições importantes para essa pesquisa.

Dos trabalhos apresentados nas Reuniões Nacionais, três possuem reflexões sobre a formação educacional de mulheres (JORGE, 2015; LIMA, 2017; AMORIM; PINTO, 2015). Essas produções analisam a representação da Educação de Jovens e Adultos para as mulheres (JORGE, 2015), a concepção de educação para as mulheres presente nas obras de Nísia Floresta e Soledad Acosta, relacionando esta concepção com os movimentos de independência e descolonização da América Latina (LIMA, 2017) e as experiências acadêmicas de estudantes do curso de Física (AMORIM; PINTO, 2015).

Jorge (2015), a partir da teoria de Pierre Bourdieu, analisou os diferentes sentidos do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Jovens e Adultos – PROEJA, para pessoas egressas, homens e mulheres. Para tanto, investigou como os processos culturais interferem nesses sentidos e quais as posições ocupadas pelas pessoas egressas nesse campo. Traz uma reflexão

[4] https://www.anped.org.br/

sobre os conceitos de dominação masculina e violência simbólica de Pierre Bourdieu, reafirmando o poder masculino socialmente construído. Na pesquisa realizada com 57 mulheres e 28 homens, foram identificadas as motivações para buscar o PROEJA e uma das constatações está em que as mulheres tiveram maior permanência no Programa., desde a matrícula até a conclusão do curso. Tanto para homens como para mulheres, o PROEJA teve como objetivo a obtenção do diploma de conclusão do Ensino Médio e a qualificação profissional, mas para as mulheres, também representou possibilidade de novas aprendizagens (JORGE, 2015).

Dois artigos estão voltados para as mulheres e o mundo do trabalho, trazendo o quanto os saberes delas acabam sendo invisibilizados e não valorizados, principalmente no trabalho doméstico, bem como, as relações de trabalho e os impactos da formação e da tecnologia em mulheres que atuam na área da mineração (GODINHO, 2015; GONÇALVES, 2015).

Em relação ao estudo das políticas para as mulheres, encontrou-se um artigo (MORAES; SILVA, 2019). Moraes e Silva (2019) trazem em sua pesquisa as questões de gênero a partir dos processos de institucionalidade das políticas públicas para as mulheres, considerando a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, criada em 2003 e vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. As autoras trazem a institucionalidade como uma alternativa de superação da condição histórica de dominação masculina. Portanto, para que haja uma mudança efetiva desse olhar, segundo as autoras, "é necessária uma grande adaptação nos órgãos públicos de promoção dos direitos das mulheres, do ponto de vista organizacional e econômico na dotação de pessoal, recursos financeiros e material" (2019, p.4). As pesquisadoras realizam uma análise das políticas para as mulheres, seus avanços e desafios no período de 2004 a 2007 e 2008 a 2011, trazendo questões de gênero, classe e raça, sendo um dos conceitos chaves a interseccionalidade, abordada por Kimberlé Crenshaw.

A reflexão sobre o sindicalismo e as mulheres foi apresentada em um trabalho (CORONEL, 2015), e as questões relacionadas à igualdade de gênero também foram tema de um artigo (BASSALO, 2015).

Em relação à categoria violência, foram encontrados três trabalhos sobre o tema. O primeiro apresenta uma pesquisa sobre violência sexual contra crianças e jovens no Estado de Roraima (LIRIO, 2019). Essa problemática pesquisada a partir de uma preocupação de averiguar o papel da educação nesse contexto, já que verifica-se o baixo encaminhamento da escola no processo de identificação e encaminhamento dos casos. A

maioria das vítimas deste crime são meninas entre sete e catorze anos; ou seja, que estão em idade escolar.

Para conceituar a violência sexual, o autor referencia Heleieth Saffiioti, quando faz alusão à violência sexual e seu caráter democrático, pois o que a caracteriza é a ação e não como o sujeito violador é representado socialmente ou como ele se identifica (LIRIO, 2019). Nesse estudo, o currículo torna-se um dos meios de abordar o tema da violência sexual. Para tanto, o artigo faz alusão à Regina Silva, que destaca a importância da sexualidade perpassar as diferentes disciplinas, bem como, a relevância de uma formação de professores voltada a esses temas, pois muitos profissionais não o abordam em virtude de todos os tabus construídos socialmente a respeito, não levando a outras esferas possíveis observações e constatações que venham a perceber em sala de aula.

O outro trabalho encontrado sobre o tema violência, estuda a violência sofrida por professores homossexuais no Estado do Ceará (SILVA; XEREZ, 2019). E, no caso do terceiro, também relacionado ao tema de violência, não foi possível acessar, pois o texto completo não está disponível nos Anais da Reunião Nacional ANPED do ano de 2019.

Do conjunto de trabalhos apresentados nas Reuniões Regionais, dois relacionam-se com as trajetórias femininas em diferentes esferas, tanto na educação, como em um grupo de mulheres, analisando quais os contextos do cotidiano que influenciaram na escolha pela Educação de Jovens e Adultos, bem como, a transgeracionalidade das vivências femininas (FONTELLA; LIMA, 2016; LESSA, 2020). A temática da mulher e a sua relação com as mídias sociais é apresentada em dois trabalhos, destacando o papel da rede social Facebook na vida de mulheres de comunidades rurais (PINHEIRO, 2016; PINHEIRO; SCHWENGBER, 2018).

Também, os planos nacionais de políticas para as mulheres, foram tema de dois trabalhos (BERTOLLO; SCHWENGBER, 2016; SALVADOR; AUAD, 2016). O tema das políticas para as mulheres está diretamente relacionado a direitos e inclusão. Destaca-se aqui o trabalho de Salvador e Auad (2016), pois suas reflexões contemplam o Ensino Fundamental, cujo nível ainda é pouco explorado, já que grande parte das pesquisas relacionadas às mulheres e às políticas públicas, acabam se voltando ao Ensino Médio, como as próprias autoras referem no trabalho apresentado.

Salvador e Auad (2016), realizaram um estudo sobre as políticas públicas para as mulheres e sua interface com as professoras do Ensino Fundamental, buscando verificar se há uma apropriação dessas políticas por parte desse público e se elas contribuem para o trabalho de desnaturalização da desigualdade de gênero nas escolas. No Plano Nacional

de Políticas para as Mulheres, um dos objetivos propõe políticas públicas para que a educação seja um mecanismo de empoderamento das mulheres vítimas de violência. Os conceitos de democracia e educação, são trabalhados a partir da definição de Maria Victoria Benevides sobre democracia. Também, os conceitos de feminismo igualitarista e interseccionalidade, são citados a partir de Kimberlé Crenshaw. Uma reflexão sobre a redistribuição e reconhecimento, a partir de Nancy Fraser, estabelece um diálogo com as elaborações de políticas públicas e educacionais para a igualdade de gênero.

A mulher e sua relação com a política foi tema de um trabalho (SILVA; LESSA, 2018) e o olhar sobre o discurso das mulheres, está presente em outra pesquisa analisada (WOLTER, 2018).

O grupo de trabalho, bem como, o eixo temático que mais apresentaram trabalhos foi o relacionado à Gênero, Sexualidade e Educação, seguido de Educação de Jovens e Adultos. Tanto o grupo quanto o eixo da Sociologia da Educação não tiveram nenhum trabalho apresentado com estas categorias. Percebe-se que considerando os resultados desta análise, o tema da violência é abordado a partir de diferentes recortes, porém, o tema da violência contra a mulher está ausente no conjunto de trabalhos priorizados para este estudo.

A análise apresentada do recorte estabelecido para a construção deste artigo, demonstra o quanto o tema da violência contra a mulher ainda precisa de um olhar mais expressivo na área da educação.

3. A importância do tema violência contra a mulher no campo educacional

A violência contra a mulher acaba tendo um caráter muito mais estrutural, pois sua reprodução acontece quase de forma automática, invisível e com inércia, já que como vimos acima, é um assunto que ainda precisa ser muito pesquisado e debatido (SEGATO, 2003). Bourdieu também aborda essa naturalização, como algo inconcebível e que é visto socialmente como "normal". O autor refere que na dominação masculina, "há uma violência que é simbólica, suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento" (BOURDIEU, 2012, p. 9).

Mesmo havendo muitas campanhas de busca de conscientização e de atenção à violência contra a mulher, bem como um fortalecimento da divulgação da Lei da Maria da Penha – Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006 - inclusive na escola, considerando tanto

a criança ou o jovem que presencia a violência, como a própria mulher que pode estar na escola e acaba não tendo um espaço de escuta, fica claro o quanto este tema ainda é invisível socialmente

Logo, ele faz refletir o quanto a escola acaba mantendo as ideias por detrás do patriarcado e dos mandatos de masculinidade, termo este utilizado pela pesquisadora Rita Segato (2003) em suas pesquisas.

As pesquisas mostram que a violência contra a mulher também ocorre dentro do ambiente escolar, ficando atrás somente da que ocorre no bar e nas festas. De acordo com a pesquisa publicada neste ano de 2021 pelo Fórum de Segurança Pública, antes da pandemia, no ano de 2017, 3,1% das mulheres denunciaram a violência que aconteceu na escola ou faculdade, contra, 0,4% no ano de 2021, momento este em que os espaços educacionais não estavam realizando atividades presenciais em virtude das questões pandêmicas. Esse dado assusta quando comprovadamente há casos que ocorrem em um ambiente que deveria ser de segurança, apoio e respeito entre as pessoas e ainda, as possibilidades do número ser ainda maior que os registrados oficialmente. Muitas mulheres que sofrem a violência não denunciam pelo medo da perseguição, de represálias e de que se repita a crueldade.

Segato (2018) utiliza o termo pedagogia da crueldade para referir a "todos os atos e práticas que ensinam, habituam e programam os sujeitos a transmutar o que é vivo, sua vitalidade em coisas"[5] , caracterizada por atitudes que denotam raiva, ódio, separação, destruindo vínculos, afetos e a empatia em relação ao outro (SEGATO, 2018, p.11 tradução nossa). A mesma autora propõe uma contra pedagogia da crueldade, que seria justamente o resgate de valores perdidos e uma compreensão de que tanto homens, como mulheres, são vítimas da violência, sendo imprescindível uma união de ambos, uma compreensão do que é ser masculino e feminino, para que essa corrente seja quebrada. E a autora pergunta: "Como então conceber e projetar contra pedagogias capazes de resgatar uma sensibilidade e uma conexão que se opõe às pressões da época e, sobretudo, que nos permite visualizar caminhos alternativos?"[6] (SEGATO, 2018, p.15 tradução nossa).

Essas ideias permitem afirmar que a Pedagogia é construída através de diferentes

[5] "...todos los actos y practicas que enseñan, habitúan y programan a los sujetos a transmutar lo vivo y su vitalidad en cosas."

[6] "...cómo entonces concebir y diseñar contra pedagogías capaces de rescatar una sensibilidad y vincularidad que puedan oponerse a las presiones de la época y, sobre todo, que permitan visualizar caminos alternativos?"

olhares, conceitos e multiplicidade de significados e a contra pedagogia é vivenciada nas atitudes de violência e reproduzida socialmente.

Como forma de combater estas contra pedagogias, a autora entende que para eliminar a crueldade em sua essência, é necessário combater o poder e o patriarcado. Segundo Rita Segato, a contra pedagogia da crueldade reforça os comportamentos e atitudes do mesmo, conforme características destacadas pela autora: "...mandato de masculinidade, corporativismo masculino, baixa empatia, crueldade, insensibilidade, burocracia, distanciamento, tecnocracia, formalidade, universalidade, desenraizamento, dessensibilização, vínculo limitado"[7] (SEGATO, 2018, p.15 tradução nossa). Nesse sentido, o patriarcado, configura-se como a primeira pedagogia de poder e expropriação de valor.

4. Considerações finais

A partir das análises dos trabalhos apresentados nas reuniões da ANPED, conclui-se que ainda há um longo e árduo caminho para que a violência contra a mulher alcance as esferas da pesquisa educacional. Percebe-se que mesmo com todas as campanhas e divulgação de estatísticas, o tema da violência contra a mulher é frágil, não sendo olhado com a profundidade que merece. Fica evidente o quanto a naturalização e a invisibilidade do tema também perpassam a educação.

Também, outro fator importante a ser considerado, é analisar como os espaços educacionais conversam ou não com este tema, como tem se relacionado ao mesmo, principalmente a relação violência contra a mulher e educação. Dentro das escolas este é um tema que precisa ser mais abordado, já que a violência também ocorre dentro dela. Quantos são os casos que não são denunciados e que talvez podem inclusive causar o afastamento da mulher da escola? Qual o papel da escola nas trajetórias das mulheres vítimas de violências?

A formação dos professores também é fundamental para que haja uma inserção mais efetiva e reflexiva dos temas relacionados à mulher e violência no cotidiano escolar. Todos os preconceitos criados e tabus que norteiam esse tema, colaboram para que o

[7] "...mandato de masculinidad, corporativismo masculino, baja empatía, crueldad, insensibilidad, burocratismo, distanciamiento, tecnocracia, formalidad, universalidad, desarraigo, desensibilización, limitada vincularidad".

mesmo continue sendo invisibilizado e naturalizado pela sociedade, não contribuindo para uma conscientização dos sujeitos.

A receptividade de gestores, educadores e comunidade escolar para o tema da mulher e a violência, são essenciais para que haja uma mudança de olhar e de preconceitos socialmente construídos e que ainda ecoam com força nas esferas educacionais, impossibilitando abordar o tema com a relevância necessária.

Referências

AUAD, Daniela; SALVADOR, Raquel Borges. O plano nacional de políticas para as mulheres (PNPM) e as professoras mulheres: aproximações e distanciamentos entre as políticas públicas e a sala de aula. *In*: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11, 2016, Curitiba. **Anais.** Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo18_RAQUEL-BORGES-SALVADOR-DANIELA-AUAD.pdf. Acesso em 05 out. 2021.

BASSALO, Lucélia de Moraes Braga. Igualdade ou heteronormatividade? Jovens mulheres comunicando sentidos, formando significados. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais.** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt23-4575.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

BERTOLLO, Sandra Helena Joris; SCHWENGBER, Maria Simone Vione. Plano nacional de políticas para as mulheres (2013-2015): tensões e desafios do capítulo 8. *In:* REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11, 2016, Curitiba**. Anais**. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo18_SANDRA-HELENA-JORIS-BERTOLLO-MARIA-SIMONE-VIONE-SCHWENGBER.pdf. Acesso em 05 out. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Tradução Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, 160p.

CANDIDO, Marcia Rangel; CAMPOS, Luiz Augusto. Pandemia reduz submissões de artigos acadêmicos assinados por mulheres. **DADOS**, 2020. Disponível em: http://dados.iesp.uerj.br/pandemia-reduz-submissoes-de-mulheres/. Acesso em 04 de outubro de 2021.

CORONEL, Márcia Cristiane Volz Klumb. Pesquisas sobre gênero e sindicalismo docente: o que dizem a respeito da participação sindical das mulheres? *In:* REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt23-4364.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Visível e Invisível**: A Vitimização de Mulheres no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: FBSP, 2021.

GODINHO, Ana Cláudia Ferreira. Experiências de trabalho de mulheres estudantes do proeja. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt18-3763.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.). **Atlas da Violência** 2020. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2020.

JORGE, Céuli Mariano. Sentidos do proeja para homens e mulheres egressos dos cursos técnicos. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT18-4312.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

LESSA, Adriana da Silva. Maria, Marias.. narrativas das aprendizagens de um grupo de idosas gaúchas no processo do tornar-se mulher. *In:* REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 13, 2020, Blumenau. Disponível em: http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/19/6149-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em 06 out. 2021.

LIMA, Adriane Raquel Santana de. Educação para mulheres na América Latina: uma análise decolonial dos escritos de Nísia Floresta e Soledad Acosta de Samper. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 38, 2017, São Luís. **Anais**. São Luís: UFMA, 2017. Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT23_858.pdf. Acesso em 03 out. 2021.

LIRIO, Flávio Corsini. Educação e violência sexual: fragilidades da rede de proteção. In: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 39, 2019, Niterói. Anais. Niterói: UFF, 2019. Disponível em: http://39.reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/sites/3/trabalhos/4434-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em: 06 out. 2021.

Maria Edilene Araújo Silva, Antonia Solange Pinheiro Xerez. A violência sofrida por professores(ras) homossexuais na escola: apontamentos contemporâneos. *In:* REUNIÃO NACIONA ANPED, 39, 2019, Niterói. **Anais.** Niterói: UFF, 2019. Disponível em: http://39.reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/sites/3/trabalhos/5478-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em: 06 out. 2021.

MORAES, Eunice Lea de; SILVA, Lucia Isabel Conceição da. Políticas para mulheres e os desafios da institucionalidade. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 38, 2017, São Luís. **Anais.** São Luís: UFMA, 2017. Disponível em: http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT23_433.pdf. Acesso em 03 out. 2021.

FONTELLA, Caren Rejane de Freitas; LIMA, Valderez Marina do Rosário. Um estudo de caso sobre trajetórias femininas na Educação Profissional de Jovens e Adultos. *In*:

REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11, 2016, Curitiba. **Anais**. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo13_CAREN-REJANE-DE-FREITAS-FONTELLA-VALDEREZ-MARINA-DO-ROS%C3%81RIO-LIMA.pdf. Acesso em 05 out. 2021.

PERUZZO, Nara Aparecida. Sofia: bela, recatada e do lar – implicações pedagógicas à mulher a partir da livro V do Émile de Rousseau. *In:* REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 16, 2016, Curitiba. **Anais.** Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo18_NARA-APARECIDA-PERUZZO.pdf. Acesso em 05 out. 2021.

PINHEIRO, Naira Leticia Giongo Mendes. Mulheres rurais e a experiência de lazer no Facebook. In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 11, 2016, Curitiba. Anais. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo18_NAIRA-LETICIA-GIONGO-MENDES-PINHEIRO.pdf.
Acesso em 05 out. 2021.

PINHEIRO, Naira Leticia Giongo Mendes; SCHWENGBER, Maria Simone Vione A construção social da imagem da mulher rural: publicações na rede social Facebook. *In*: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 12, 2018, Porto Alegre.

PINTO, Érica Jaqueline Soares. Gênero e educação superior: um estudo sobre as mulheres na Física. *In*: REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais.** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt23-3778.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

QUIRINO, Raquel. Relações de gênero, tecnologia e formação profissional de mulheres no segmento de mineração. *In:* REUNIÃO NACIONAL ANPED, 37, 2015, Florianópolis. **Anais**. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt23-4518.pdf. Acesso em: 02 out. 2021.

SEGATO, Rita Laura. **Las estructuras elementales de la violencia**. 1.ed. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

SEGATO, Rita Laura. **Contra-pedagogias de la crueldade**. 1.ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2018.

SILVA, Márcia Alves da; CARDOSO, Adriana Lessa. Resgatando a história do movimento feminista brasileiro a partir de narrativas de mulheres idosas militantes. *In:* REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 12, 2018, Porto Alegre. Disponível em: http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/2/2371TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em 06 out. 2021.

WOLTER, Roberto Henrique. O discurso sobre as mulheres: uma análise arqueológica de livros de história do Brasil de um curso de licenciatura em história na modalidade Ead. *In:* REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED, 12, 2018, Porto Alegre.

CASO LINS ROBALLO: VEREADORA, ASSISTENTE SOCIAL, MULHER TRANS, PRETA, POBRE E PERIFÉRICA

Jaqueline Carvalho Quadrado[1]
Mylenna Machado Barcelos[2]
Bárbara Dutra Fonseca[3]
Thabata Vieira Arechavaleta[4]

Agradecimentos: FAPERGS, CNPq e PDA.

1. Introdução

A articulação que destacamos nas reflexões aqui trazidas, entre o atual recrudescimento do conservadorismo e as expressões de violência política, racial e transfóbica inseridas nesse contexto, com sérias implicações para a vida das mulheres transexuais, toma como ponto de partida a realidade brasileira nos anos 2000, atravessada por paradoxais tensionamentos entre os avanços legais e formais e o fortalecimento de pensamentos e práticas sociais que configuram negação de direitos e novos desafios.

Enquanto projeto ideológico das classes dominantes, o conservadorismo e suas expressões contemporâneas inserem-se nos marcos da crise capitalista, cujas dimensões alarmam os índices de desemprego, as disputas territoriais, os níveis de exploração da força de trabalho e impulsionam o aumento da miséria, apresentando-se como parte de um projeto da classe dominante, nos marcos da luta de classes.

Esses elementos concretos são o ponto de partida das análises que trazemos sobre a realidade atual. Apreendê-los, portanto, exige debruçar-nos sobre o conservadorismo clássico e sua relação com as expressões contemporâneas.

Destarte, os distintos momentos históricos que ora recrudescem, ora amortecem os valores conservadores, sua aniquilação tem como exigência o fortalecimento de um projeto de transformação que não pode ser confundido com as investidas já preconizadas de uma conciliação entre as classes, sob pena de deixar "[...] a burguesia ganhar seus lucros e criar as condições favoráveis para seus negócios enquanto, pouco a pouco, gotejam melhorias pontuais para os mais pobres" (IASI, 2015).

[1] Doutora, Docente, Universidade Federal do Pampa, jaquelinequadrado@unipampa.edu.br
[2] Graduanda, Universidade Federal do Pampa, mylennabarcelos.aluno@unipampa.edu.br
[3] Graduanda, Universidade Federal do Pampa, barbarafonseca.aluno@unipampa.edu.br
[4] Graduanda, Universidade Federal do Pampa, thabataarechavaletta.aluno@unipampa.edu.br

Dessa forma, entendemos que para se manter firme em seus propósitos, o capital reatualiza o conservadorismo como um projeto ideológico de sustentação ao processo de restauração da sua crise, no qual podemos concordar que "[...] o pensamento conservador é uma expressão cultural [...] particular de um tempo e um espaço sócio-histórico muito precisos: o tempo e o espaço da configuração da sociedade burguesa" (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 41).

Adiantamos que isso faz parte de um processo complexo, cujas considerações aqui trazidas e sintetizadas não comportam todos os elementos envolvidos, mas aproximações sucessivas de um caminho ainda em curso.

O recorte temporal tomado como ponto de partida nesse texto é o contexto do ano 2021, cujas expressões do conservadorismo enquanto ideologia de classe comportam também violência política, racial e transfóbica. Tratando-se de um período que comporta inúmeras contradições, os anos 2000, em menos de duas décadas, demonstram desde a criação de políticas setoriais específicas para as mulheres 1, resultantes de intervenções e reivindicações políticas do movimento de mulheres, passando pelas múltiplas tendências dos movimentos LGBTQIA+, até o contexto de aceleração no desmonte de conquistas já materializadas.

Essas questões são metodologicamente abordadas a seguir em três pontos, embora um seja imprescindível para o entendimento do outro.

No primeiro se expõem conceitos preliminares do conservadorismo, como sua conceituação e aspectos polêmicos, além de trazer à baila as bases da temática.

No segundo trata das relações de violência política, racial e transfóbica. Ao acentuarem-se valores e práticas de caráter conservador, o quadro de barbárie ora apresentado na realidade brasileira interpõe maiores desafios às lutas coletivas e a comunidade LGBTQIA+, sendo as particularidades das mulheres transexuais decorrentes tanto das consequências gerais da crise capitalista e do projeto conservador da classe dominante, como das amarras postas pelo patriarcado, com desigualdade para elas em relação aos homens.

O terceiro versa sobre o caso da vereadora Lins Roballo no município de São Borja/RS, e a influência da ideologia conservadora em seu mandato.

2. Conservadorismo e Suas Facetas

A palavra conservador indica substantivo e adjetivo. No primeiro caso, conservador, assim como a derivação do conservadorismo, implica um conceito, um

conteúdo; no segundo, corresponde à qualificação de atitudes práticas e ideias. Do ponto de vista do uso comum, o conservadorismo está ligado à pretensão de manter intacta, de conservar, portanto, de rejeitar o novo e o apelo à mudança, visto como riscos à ordem instituída (SILVA, 2010).

> O pensamento conservador surge e se desenvolve no contexto da moderna sociedade de classes, marcado por seu dinamismo, por suas múltiplas e sucessivas transições; como função dessa sociedade, não é um sistema fechado e pronto, mas sim um modo de pensar em contínuo processo de desenvolvimento [...] Estruturado como reação ao Iluminismo e às grandes transformações impostas pela Revolução Francesa e pela Revolução Industrial, o conservadorismo valoriza formas de vida e de organização social passadas, cujas raízes se situam na Idade Média.(FERREIRA, BOTELHO, 2010, p. 11, 12).

Os conservadores defendem a ordem existente, qualquer que seja a sua natureza política, contra o caos e a reforma. Trata-se de garantir a permanência da situação a partir da posição que os agentes políticos ocupam (SILVA, 2010).

No Brasil [5], o conservadorismo congrega propriedades europeias e norte-americanas, e sofre também mutações desde dentro, recombinando propostas, valores e ideais com a realidade concreta do século XIX (SOUZA, 2015).

Não sendo, pois, um projeto de exclusividade brasileira, a ideologia conservadora e seu modo particular de se apresentar na contemporaneidade e na vida das mulheres transexuais não podem ser compreendidos fora das relações mais gerais, nos marcos da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), à medida que o desenvolvimento destrutivo do sistema do capital impõe limites de todas as ordens para a humanidade, considerando que:

> [...] todas as outras dimensões da vida humana – política, direito, ciência, filosofia, educação, arte, valores, religião, ecologia, psicologia, relações sociais, vida pessoal e familiar – são profundamente afetadas por essa crise nos fundamentos materiais da sociedade (TONET, 2009, p. 109).

[5] Desde 2010 o Ibope Inteligência mede o perfil do brasileiro, classificando-o quanto ao nível de conservadorismo observado. Para tal definição, o Ibope considera as respostas referentes a cinco questionamentos sobre temas de direitos fundamentais e polêmicos. São eles: a) legalização do aborto; b) pena de morte; c) redução da maioridade penal; d) casamento entre homoafetivos; e) prisão perpétua para crimes hediondos. Pelo estudo, pode-se perceber que 80% dos brasileiros são contra o aborto; metade dos brasileiros se declaram a favor da pena de morte, 73% opinam pela positividade da redução da maioridade penal, 50% são contra o casamento de pessoas homoafetivas e 77% admitem a prisão perpétua para crimes hediondos. É um cenário alarmante, principalmente quando esse estudo é considerado em conjunto, apontando que em 2018, 55% dos brasileiros são classificados como conservadores em alto grau.

Há uma narrativa de senso comum de que o conservadorismo atual, hoje, é uma coisa totalmente nova, ou se constitui como uma nova onda". Muitas vezes também aparece como uma ideologia "correta" os que estão no poder são vistos como combativos pela esquerda como forças sociais, luta social. Nas palavras de Mauro Iasi (2015), esse conservadorismo atualmente, acredita-se que a direita política do Brasil tem mais evidências, sempre existe como expressão da própria luta de classes, na esperança de manter como referência o *status quo* da sociedade burguesa, o que é benéfico para a classe dominante. Em outras palavras, é a expressão do relacionamento da vida cotidiana e "consciência direta" prevalece em uma determinada sociedade, e embora incorpore os valores decisivos de uma forma desordenada e estranha isso se baseia na determinação das relações sociais (IASI, 2015).

Pensar a manutenção dos valores patriarcais, como um processo ideológico com base material, nos remete à articulação feita por Marx e Engels (1845-1846) entre o pensamento e a ação política dos sujeitos, tomando o desenvolvimento humano no processo histórico como fator que determina a consciência humana. O que eles são coincide, pois, com sua produção, tanto com o que produzem como também com o modo como produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais de sua produção (MARX; ENGELS, 2007, p. 87).

Dessa forma, entendemos que para se manter firme em seus propósitos, o capital reatualiza o conservadorismo como um projeto ideológico de sustentação ao processo de restauração da sua crise, no qual podemos concordar que “[...] o pensamento conservador é uma expressão cultural [...] particular de um tempo e um espaço sócio-histórico muito precisos: o tempo e o espaço da configuração da sociedade burguesa” (ESCORSIM NETTO, 2011, p. 41). Porque é um pensamento que não contém unidade, penetra na vida cotidiana por meio de suas próprias condições gerais - ou seja, porque serve à particularidade, das pequenas vidas, e o discurso conservador não apresenta coerência crítica. Uma das características do cotidiano, a repetição, nos faz realizar ações diferenciadas no mundo do uso (costumes) como hábito. O conservadorismo está associado a esse movimento de prática repetitiva, pois o pensamento conservador é natural e indiscutível para a sociedade, e por seu caráter permanente de manutenção do conteúdo estabelecido (por ser conservador), também parece estar relacionado ao assunto personalidade (FERREIRA,2016).

Para Barroco (2009) esse conhecimento vem de um sentimento espontâneo, experiência e experiência direta. Também é encontrado no mundo da particularidade (da

vida cotidiana) como um julgamento temporário porque se fortalece no contexto das relações sociais que é gerada na consciência materializada básica; copiada pela ideologia em seus valores. Em termos gerais, ele transforma a moralidade em moralismo, porque não se sustenta na racionalidade ou na história, não insiste na luta social coletiva como uma promessa para que realidade mude; usa a família, a igreja e a organização como instituições em princípio (porque carregam os valores mais tradicionais pensamento conservador), negando conquistas modernas, muitas das quais a revolução sexual, a liberação das mulheres (divórcio e conquista Civil e Mundo do Trabalho), o direito à diversidade sexual e de gênero e os conservadores entendem outras lutas pela promessa de felicidade a um preço a geração de hostilidade entre grupos (homossexualidade e heterossexualidade, mulheres contra homens, etc.). Os conservadores defendem essas fundações de forma apaixonada e quase sempre violenta e irracional.

3. Violência Política, Racial e Transfobia

A violência pode ser entendida como um instrumento parlamentar da política que tem por objetivo a manutenção de poder das classes dominantes em determinado espaço, no caso da violência política [6] utiliza-se intencionalmente artifícios de exclusão de determinados grupos, nesse sentido, afirma Lauris (2020)

> [...] o termo violência política é utilizado para desvelar as situações em que a violência é empregada para deslegitimar, causar danos, obter e manter benefícios e vantagens ou violar direitos com fins políticos. A violência constitui-se, assim, em um instrumento que desestabiliza e antagoniza a própria política enquanto experiência legítima e democrática (LAURIS, 2020, p.11).

A título de exemplificação, os constrangimentos vividos por vereadoras, prefeitas, deputadas e senadoras vão desde interrupções nas falas a ameaças, chantagens, xingamentos e desmerecimentos. Muitas sofrem violência sexual, com acesso não permitido ao corpo, como foi o caso da deputada estadual a deputada Isa Penna (PSOL)

[6] Lei 14.192, que estabelece regras para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. A norma foi sancionada sem vetos do presidente Jair Bolsonaro. A nova lei tem origem no PL 5.613/2020, da deputada Rosângela Gomes (Republicanos-RJ). Entre as ações previstas no texto, estão a criminalização de abusos e a determinação de que o enfrentamento a esse tipo de violência faça parte dos estatutos partidários. Agora é considerada violência política contra as mulheres toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos delas, não apenas durante as eleições, mas no exercício de qualquer função política ou pública. Também serão punidas práticas que depreciem a condição da mulher ou estimulem sua discriminação em razão do sexo feminino ou em relação a cor, raça ou etnia.

assediada sexualmente por outro deputado durante uma sessão da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), na frente dos colegas parlamentares e de outras pessoas presentes. Outros constrangimentos a que são submetidas: violência psicológica, questionamentos sobre a vida privada, ouvir comentários sobre a aparência física e a forma de vestir, além de receberem ameaças vindas pelas redes sociais ou de forma presencial. A violência de gênero na política está mais presente do que se supõe, prejudicando o mandato daquelas que foram eleitas pelo povo e afastando a mulher da vida política, por inúmeras violências ocorridas durante seus mandatos políticos.

A violência política é uma das estratégias, dentre outras, utilizadas pelos grupos dominantes, com o intuito de garantir que esse espaço seja ocupado hegemonicamente por pessoas brancas, héteros e da elite, assim, reforçando estereótipos presente em nossa sociedade e reproduzindo a exclusão dos grupos subalternos, como afirma Lauris,

> A exclusão violenta de outros corpos e perspectivas do ambiente político reforça estereótipos prejudiciais e processos de estigmatização que silenciam e inviabilizam a participação e o exercício de direitos políticos por parte de grupos historicamente discriminados. A violência como força, dominação e controle robustece barreiras estruturais que excluem os grupos "menos fortes" da política. A violência é utilizada para garantir o controle de um grupo hegemônico sobre o sistema político – no caso brasileiro, homens, brancos, cristãos, de classe alta, que se identificam como heterossexuais (LAURIS, 2020, p.12)

Nesse sentido, se torna evidente o quanto é desafiador para as mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, entre outros, ocupar esses espaços, visto que, terão de produzir atos de resistência frente às situações de discriminação, preconceito e diversas vezes até mesmo de perseguição política, segundo Lauris,

> [...] é inegável que as dimensões de gênero e étnico-racial impactam a forma como a violência política é exercida e afeta as vítimas. Grupos estruturalmente excluídos da política são visados por tipos de violência cujo resultado é intimidar sua ação e censurar sua participação política ativa. Nesse sentido, os episódios de violência dirigidos a esses grupos, ainda que na forma de reações espontâneas, são orientados tendo em conta o gênero, o pertencimento étnico, racial, cultural, religioso e a classe econômica das vítimas (LAURIS, p.12, 2020).

Outro fator determinante presente dentro do espaço político é a violência racial contra candidatas e até mesmo parlamentares já eleitas que são negras, percebe-se, conforme apresentado no estudo do Instituto Marielle Franco,

> Os resquícios de uma abolição da escravatura inconclusa estão introjetados nos indicadores sociais que medem a qualidade e acesso dos brasileiros a direitos básicos como saúde, educação, moradia e, primordialmente, o direito à vida (INSTITUTO MARIELLE FRANCO, 2020, p.16).

Sendo assim, a herança escravocrata e o patriarcalismo ainda se mantém em nossa sociedade e corroboram para conservar esse ambiente ao gênero masculino e predominantemente por brancos, conforme identificado no estudo do Instituto Marielle Franco,

> Há anos, entre nós, grupos da sociedade civil organizada vêm imprimindo esforços na promoção de debates e disputas de uma política institucional que tenha mais a cara da população brasileira, majoritariamente formada por mulheres e população negra. Ainda assim, o racismo estrutural, o patriarcalismo e outros desafios postos há mais de 500 anos criam e consolidam barreiras a um exercício da política com plena condição de igualdade para as populações e grupos sub representados (INSTITUTO MARIELLE FRANCO, 2020, p.7).

Segundo dados da PNAD de 2019, as mulheres negras representam 29% da população Brasileira, ressalta-se, o quanto é importante que haja pessoas negras e também LGBTQIA+ ocupando cargos políticos, pois, serão essas pessoas que irão dar visibilidade para as pautas das minorias que há anos são consideradas como não prioritárias, nessa perspectiva, expõe o Instituto Marielle Franco,

> Representam um dos maiores grupos demográficos do país e são responsáveis por mobilizações e ações em todo o território nacional, produzindo ativismos voltados para a transformação de suas realidades locais e buscando reconhecimento por suas lutas em defesa dos direitos humanos, das populações marginalizadas, de pautas de gênero, raça e LGBTQIA+.São estas mulheres, defensoras de direitos humanos, que sofrem cotidianamente ameaças, agressões e insultos e enfrentam um ambiente de hostilidade e intimidação constantes que atenta contra sua integridade física, psíquica e moral (MARIELLE FRANCO, 2020, p.7).

Por fim, apresenta-se a LGBTQIA+fobia presente no meio político Brasileiro, atualmente mulheres e homens negros transgêneros expandiram a sua participação política para concorrer ás eleições, diante disso, pelo fato de não performarem os padrões impostos historicamente na sociedade muitos sofreram e sofrem a violência de gênero dentro desse ambiente, conforme explicita o Instituto Marielle Franco

> A violência de gênero se define como qualquer tipo de agressão física, psicológica, sexual ou simbólica contra alguém em situação de vulnerabilidade devido a sua identidade de gênero ou orientação sexual. No centro do debate político brasileiro, as mulheres negras, cis e trans, LBTs e periféricas

> promovem a movimentação das estruturas brasileiras, provocando reações de ódio e violência vindas de grupos majoritariamente brancos, masculinos e cristãos, associados ao domínio histórico das instituições no Brasil (INSTITUTO MARIELLE FRANCO, 2020, p.19).

Evidencia-se que há inúmeros casos de violência de gênero praticados dentro do espaço político, a mesma é utilizada como um dispositivo pelos conservadores como o objetivo de reproduzir a ideologia dominante que factualmente marginaliza esses grupos de forma geral, em vista disso, no próximo item será discorrido acerca do caso Lins Roballo.

4. Caso Lins Roballo

Em 15 de novembro de 2020 foram realizadas as eleições municipais no Brasil e em 29 de novembro segundo turno em 57 municípios, logo no município de São Borja foi eleita para o cargo de vereador(a) a Lins Roballo, sendo ela a primeira mulher trans, negra e periférica ser eleita no Município, coligada ao Partido dos Trabalhadores-PT, Lins Roballo foi a única mulher a entrar na câmara dos vereadores, em meio de todos os homens cis e brancos.

Lins Roballo, de 38 anos, casada e agora vereadora pelo PT foi uma das três trans eleitas em 2020 no Estado, eleita com 678 votos dados principalmente por mulheres, estudantes e o público LGBTQIA+. Em entrevista na revista Brasil de Fato, Lins Roballo diz: "É um *pouco desafiador ser a única vereadora na Câmara de Vereadores e, principalmente, ser a única mulher trans, e também ser a única das pautas negras. Seria melhor se houvessem espraiadas essas militâncias em outros corpos, em outras falas, em outras narrativas. Fortaleceria as nossas, fortaleceria as minhas, se auto complementaria e teríamos mais pessoas representando essas situações dentro desse espaço."*

Segundo pesquisa da revista “Sul 21”, aponta que a Vereadora Lins Roballo no dia 24 de maio, Lins e sua equipe foram vítimas de um fato insólito, a mesma segue apontando que após uma discussão, o vereador e o presidente da câmara de São Borja, José Luiz Machado (PP), exonerou a chefe de gabinete (que também é uma mulher trans) da vereadora , o motivo segundo revista foi uma publicação sobre cuidados na pandemia de COVID-19 feita pelo mandato de Lins Roballo e, que entre orientações de prevenção

para evitar o contágio, alertava os eleitores a não votarem em 2022 e em 2024 em quem coloca a saúde da população em risco.

Destaca-se alguns trechos da nota pública da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA, 2021) em apoio a vereadora Lins Roballo:

> Cabe ressaltar que ela é a primeira vereadora travesti eleita na cidade e que em tempos onde temos observado um aumento da violência contra a população trans, a violência política contra nossas representantes no exercício da atuação legislativa também tem se intensificado, especialmente contra mulheres trans e travestis negras, com uma nítida tentativa de impedir a sua atuação. O que denuncia nitidamente a transfobia estrutural e racista que acompanha a sociedade e acaba por permitir que a própria casa legislativa, para qual a vereadora Lins foi eleita democraticamente, tem sido o espaço responsável por reproduzir violência, seja ela institucional, simbólicas e psicológicas, diretas e indiretas contra a nossa querida vereadora (ANTRA, 2021).

E mais, ANTRA (2021) revela dados de pesquisa sobre a violência política contra parlamentares trans, estarrecedores:

> [...] 80% das pessoas trans eleitas relataram não se sentirem seguras para o exercício do seu cargo e temos visto diversos casos ganharem a esfera pública sem que o estado esteja atuando para a defesa de nossas representações (ANTRA, 2021).

Outro ponto importante da nota é a *sistemática* violência que são destinadas às pessoas trans:

> Diante desse mais esse caso contra uma vereadora trans, destacamos que o Brasil é um dos países que mais viola direitos e assassina defensores de direitos humanos do mundo. E ao observar o cenário complexo em que pessoas trans são colocadas pela omissão do estado, viver em plenitude se constitui como um grande desafio diante da falta de ações para proteger a vida dessas pessoas, assim como a devida atuação de defensores de direitos humanos e na mesma medida garantir do exercício do cargo parlamentar, sem ser submetida a *CIStemática* violência que são destinadas às pessoas trans, incluindo violências motivadas por questões de gênero e raça, no caso específico dos ataques e violência política contra parlamentares trans negras (ANTRA, 2021).

Gomes (2018) aponta outro fato que chamou atenção que também ocorreu no ano de 2016, em respeito a uma sequência de atos raciais, misóginos e xenófobos que foram movidos pelo discurso da Senadora da República Regina Sousa, representante do Estado do Piauí e pertencente ao Partido dos Trabalhadores- PT na Sessão Plenária do processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, se trata de que, ao usar da tribuna para questionar a Presidenta Dilma Rousseff durante a sessão do impeachment, a senadora foi publicamente hostilizada nas redes sociais da internet.

De acordo com Gomes (2018), esse conteúdo foi propagado pelo comediante Danilo Gentilli, que, em resposta a um de seus seguidores na rede social *Twitter*, afirmou: "Senadora? achei que fosse a tia do café". Esse assunto repercutiu pelas mídias, imprensa nacional e dentro dos movimentos sociais, em sua maioria em tom recriminatório fez com que o apresentador novamente se reportasse à Senadora, em entrevista concedida a JOVEM PAN, em forma de ataque ainda mais ofensiva *"Comparei você com a escória da humanidade: os políticos brasileiros, me perdoe tia do café. Comparei você a uma senadora que estava defendendo os crimes do Lula e da Dilma, crimes inclusive que deixaram milhares de tia do café sem emprego"*

Afirma Gomes (2018) que esse ocorrido chama a atenção, pois se trata de uma representação do preconceito racial existente no Brasil, enquadrando-se nos crimes de injúria racial, difamação e racismo, as falas revelam três aspectos na discussão democrática. O primeiro diz respeito a crise da representatividade, em especial das mulheres negras nos poderes legislativo e executivo, o segundo ao crescimento dos discursos discriminatórios e de ódio da esfera pública e; o terceiro, o papel que o racismo, machismo e a classe social cumprem na reprodução de posições de subalternidade delegas negras. Assim como a autora, usar o termo "tia-do-café" para qualificar a senadora o fenômeno da inferiorização racial do trabalho, fica explícito que para a autora, esse fenômeno consistiria na naturalização de ocupações de acordo com o pertencimento racial.

Por fim, quanto a situação envolve violência política de gênero, as vítimas contam com canais específicos, um órgão que vem se destacando é a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, criada em 2013, estrutura que uniu a Procuradoria da Mulher, criada em 2009, e a Coordenadoria dos Direitos da Mulher, que representa a Bancada Feminina, a Secretaria acaba recebendo todo tipo de denúncia em relação à violência da mulher, encaminhando a vítima para os canais apropriados e dando todas as orientações e acolhimento. Além desse viés, a Secretaria atua também como um espaço de articulação política e institucional para proteção da mulher e defesa de mais representatividade (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2021).

Esse caso de Lins Roballo se trata de uma reprodução de ataques a parlamentares brasileiras que representam grupos historicamente e socialmente excluídos, e que não tem garantido pelo Estado Brasileiro, mandatos como de Lins Roballo, que traz esperança com sua resistência ao capitalismo-patriarcal-racista. Esse fato histórico é início de algo maior, na formação de políticas igualitárias e inclusivas, logo traz a população

LGBTQIA+ e a todas as mulheres grande representatividade e voz, sendo assim um grande passo para uma nova geração de políticos do país.

5. Considerações Finais

O aumento do conservadorismo observado nas últimas décadas no Brasil tem repercutido em diversos setores sociais: seja na política, na relação interpessoal, na postura antidemocrática das instituições públicas, no endurecimento legislativo, na intolerância.

A luta dos movimentos feministas e lgbtqi+ não escaparam às amarras do retrocesso representado pelo pensamento conservador: as instituições e agentes políticos buscam reinserir o país num cenário antidemocrático, desrespeitando direitos individuais e fundamentais conquistados à custa de muita luta.

Assim sendo, os ataques sofridos pela vereadora Lins Robalo em sua mandata como vereadora, representa lamentável retrocesso aos direitos da mulher transexual, bem como sinaliza no sentido de empobrecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Nota pública da ANTRA em apoio a Vereadora Lins Robalo**. Dispoível em: <https://antrabrasil.org/category/direitos-e-politica/>. Acesso em: 29 set. 2021

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Ética: fundamentos sócio-históricos.** 2009. São Paulo: Cortez.

ESCORSIM NETTO, L. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica.** São Paulo: Cortez, 2011.

FERREIRA, Guilherme Gomes. **Conservadorismo, fortalecimento da extrema-direita e a agenda da diversidade sexual e de gênero no Brasil contemporâneo.** 2016. Disponível em: <https://www.ifg.edu.br/attachments/article/7536/Conservadorismo,%20fortalecimento%20da%20extrema-direita%20e%20a%20agenda%20da%20diversidade%20sexual%20e%20de%20g%C3%AAnero%20no%20Brasil%20contempor%C3%A2neo%20%E2%80%93%20Guilherme%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 06 out. 2021.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 1988. Rio de Janeiro: Edições Graal.

GOMES, Rayane. **DE "TIA-DO-CAFÉ" À PARLAMENTAR: A SUB-REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NEGRAS E A REFORMA POLÍTICA.** In: Revista Sociais & Humanas - Vol. 3. nº 1. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/27893/pdf>. Acesso em: 06 out. 2021

IASI, Mauro. **De onde vem o conservadorismo? Blog da Boitempo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/15/de-onde-vem-o-conservadorismo/>. Acesso em: 4 out. 2021.

LAURIS, Élida; HASHIZUME, Maurício. **Violência Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020** / Coordenação: Élida Lauris, Sandra Carvalho, Gláucia Marinho e Darci Frigo – Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf> Acesso em 03 de out. de 2021

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa de opinião pública sobre favorabilidade a assuntos específicos**. [S. l.], 2018. Disponível em:< http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_0104_BRASIL%20-20Relat%C3%B3rio%20de%20tabelas.pdf>. Acesso em: 9 out. 2021.

INSTITUTO MARIELLE FRANCO, Justiça Global e Direitos. **A violência Política contra mulheres negras.** 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/pesquisa-instituto-marielle-franco>

MARX, K.; ENGELS, F. A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Tradução: Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Martorano. São Paulo: Boitempo,2007.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.
NASCIMENTO, Érico Silva do. **Crimes homofóbicos no Brasil: panorama e erradicação de assassinatos e violência contra GLBT, 2000-2007**. 2010. In: Seminário Assassinatos Praticados contra a População LGBT. Câmara dos Deputados, Brasília.
Revista FORUM. Vereadora trans do PT em São Borja é alvo de ataques de ódio Disponível em: <https://revistaforum.com.br/lgbt/vereadora-trans-do-pt-em-sao-borja-e-alvo-de-ataques-de-odio/>. Acesso em 08 out. 2021.
Revista Sul 2. **Vereadora trans de São Borja denuncia violência política após ter chefe de gabinete exonerada.** Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/politica/2021/06/vereadora-trans-de-sao-borja-denuncia-violencia-politica-apos-ter-chefe-de-gabinete-exonerada/>. Acesso em: 08 out. 2021.
SILVA, M. V. Diversidade humana, relações sociais de gênero e luta de classes: emancipação para além da cultura. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 28, p. 51-63, 2011.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Violência de Gênero na Política: como e por que denunciar.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-

tse/2021/Agosto/violencia-de-genero-na-politica-como-e-por-que-denunciar>. Acesso em 14 out 2021.

DAS ESCADARIAS À DURBAN: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO BRASILEIRO – 1978-2001

Cristiane Lourenço[1]

1. Introdução

O presente trabalho se desenvolve a partir das vivências e de estudos no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, em especial no que se refere ao campo Relações Raciais no Brasil. Propomos aqui, investigar os movimentos de luta por igualdade racial no Brasil no período compreendido entre 1978 a 2001. Nosso objetivo é refletir sobre como foi construído o caminho que levou o movimento negro brasileiro a ter uma atuação destacada na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância, realizada entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul. Especificamente temos dois objetivos com este estudo: salientar a importância dos grupos e movimentos sociais para que determinado tema seja inserido na agenda governamental e discutir a importância do compromisso institucional na defesa da justiça racial.

Em nossa compreensão, as inquietações provocadas pela produção e reprodução das desigualdades históricas os diferentes grupos raciais[2], as pautas de luta dos movimentos em defesa dos direitos das/os negras/os e a constituição de políticas voltadas para a igualdade de oportunidades são aspectos que permeiam o trabalho aqui proposto. No que tange o processo metodológico do presente trabalho, este se dá partir das investigações teóricas acerca de estudos que abordam o tema movimentos raciais no Brasil, considerando o recorte temporal acima mencionado. Como referências teóricas, nos aproximamos de intelectuais negras/os que possuem um conjunto de ensaios, artigos e trabalhos acadêmicos sobre a temática. Estas/es estudiosas/os nos dão subsídios para investigar de forma aprofundada a trajetória do

[1] Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Assistente Social. Universidade Federal Fluminense. E-mail: cristianelourencodoutoradouff@gmail.com

[2] Neste trabalho, adotamos os termos preta/o, parda/o, pretas/os e pardas/os em conformidade com a classificação racial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. A utilização dos termos negra/o negras/os segue a definição estabelecida no artigo 1º da Lei 12.288/2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

movimento e seus reflexos na inserção na agenda governamental de políticas voltadas para a redução das desigualdades raciais.

2. Luta e resistência: a busca por justiça racial no Brasil

2.1 Nas escadarias do Municipal

O Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial, conhecido como MNU, nasce em 18 de junho de 1978, é oficialmente fundado a partir de uma grande manifestação nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo à 07 de julho de 1978 e inaugura, uma nova forma de protestos de cunho racial no Brasil. O MNU se apresenta através do documento Carta aberta à População Contra o Racismo, disponibilizada em julho de 1978 e publicada por Gonzalez em 1982:

> O MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO foi criado para ser um instrumento de luta da Comunidade Negra. Este movimento deve ter como princípio básico o trabalho de denúncia permanente todo o ato de discriminação racial, a constante organização da Comunidade para enfrentarmos toso e qualquer tipo de racismo (GONZALEZ, 1982, p. 49. Destaque da autora).

Rios (2012) frisa que a partir do MNU, as manifestações antirracistas e pelo fim das desigualdades raciais, assumiria um novo caráter, com a utilização dos espaços públicos como local de publicização das demandas.

> [...] o ato do Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial (MUCDR) representou a forma de protesto social que o movimento negro no Brasil assumiria doravante, tomando os espaços públicos abertos como palco privilegiado de manifestações. Se os anos de 1970 e 1980 viram florescer o protesto reivindicativo, no limiar do novo século os eventos públicos ganharam aspectos mais expressivos (RIOS, 2012, p. 42).

O diferencial do movimento que nascia era o chamamento aos segmentos sociais democráticos para se posicionar contra a discriminação racial e a opressão das forças políticas da época. Deste modo, o MNU amplia o escopo de sua agenda reivindicatória mostrando que não é possível construir a democracia em um país marcado pelo racismo. Ainda na Carta de julho de 1978:

> É necessário buscar formas de organização. É preciso garantir que este movimento seja um forte instrumento de luta permanente da comunidade,

> onde todos participem de verdade, definindo os caminhos do movimento. Por isso chamamos todos a engrossarem o MOVIMENTO UNIFICADO CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL. [...]. Por isso propomos a criação de CENTROS DE LUTA DO MOVIMENTO UNIFICADO CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL nos bairros, nas vilas, nas prisões, nos terreiros de candomblé, nos terreiros de umbanda, nos locais de trabalho, nas escolas de samba, nas igrejas, em todo o lugar onde o negro vive, [...]. Convidamos os setores democráticos da sociedade (para) que nos apoiem, criando condições necessárias para uma verdadeira democracia racial (GONZALEZ, 1982, p. 50. Destaque da autora).

A estratégia adotada era o fortalecimento da identidade negra e a desconstrução do mito da democracia racial. Por isso, o MNU estabelece o dia 20 de novembro como o Dia da Consciência Negra[3]. Esta data passa a ser adotada em todo o país para rememorar as lutas e resistência negras, com Palmares reconhecida como o berço da resistência negra e Zumbi o símbolo maior desta resistência. O 20 de novembro se torna a data em que todas as entidades, movimentos e instituições vinculados à causa racial no Brasil se mobilizam contra as formas de discriminação, racismo e exclusão do povo preto "e o treze de maio, cada vez mais, caracteriza-se como data oficial de órgãos governamentais, ou seja, como papo de branco (o que até é coerente, pois a chamada abolição resolveu os problemas das classes dominantes brancas e não o nosso)" (GONZALEZ, 1982, p. 57).

> O nascimento do MNU significou um marco na história do protesto negro do país, porque, entre outros motivos, desenvolveu-se a proposta de unificar a luta de todos os grupos e organizações anti-racistas em escala nacional. O objetivo era fortalecer o poder político do movimento negro. Nesta nova fase, a estratégia que prevaleceu no movimento foi a de combinar a luta do negro com a de todos os oprimidos da sociedade. A tônica era contestar a ordem social vigente e, simultaneamente, desferir a denúncia pública do problema do racismo. Pela primeira vez na história, o movimento negro apregoava como uma de suas palavras de ordem a consigna: "negro no poder!" (DOMINGUES, 2007, p. 114-115).

Ainda sem o amplo apoio dos setores de esquerda, que viam nesse movimento uma possibilidade de fragmentação das pautas políticas, o MNU se institucionaliza no bojo nas manifestações pró-democracia que começavam a (re)florescer no fim dos anos 1970 e início dos anos 1980. "Essa militância também enfrentava, no contexto da resistência ao regime de exceção, a oposição de setores de esquerda que negavam a legitimidade de nossa luta específica. Os militantes do movimento negro precisavam se manter como verdadeiros heróis

[3] Em 10 de novembro de 2011, a então presidenta Dilma Roussef, institui, por meio da Lei 12.519/2011, o Dia Nacional de Zumbi e Dia da Consciência Negra.

para levantar e sustentar essa bandeira". (NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2000, p. 219-220). As reivindicações do MNU eram direcionadas à uma agenda ampla de reivindicações e significaram uma entrada maior das pautas voltadas para a denúncia contra as desigualdades raciais.

> As atividades no MNU em seu primeiro ano de existência se deram nos mais diferentes níveis. Desde a denúncia de casos de violência policial (que nos levou a defender que a tese, junto ao Comitê Brasileiro pela Anistia, em seus dois congressos de 1978 e 1979, de que o negro brasileiro também é prisioneiro político, na medida em que é colocado sob suspeita e preso pelo simples fato de ser negro), passando pelas manifestações em praça pública [...] (GONZALEZ, 1982, p. 60).

Merece destaque a decisão das lideranças do MNU em sair às ruas em um período em que todo o tipo de manifestação que não estivesse consoante com o poder instituído, era violentamente reprimida. "A decisão de sair às ruas em protesto esteve sustentada numa avaliação ponderada de seus líderes, que perceberam a necessidade de dar mais visibilidade ao problema da discriminação racial, categoria central na nova gramática política desse movimento [...]" (RIOS, 2012, p. 44). Ao focar sua agenda no combate às injustiças raciais a partir de pautas que iriam desde o combate à violência policial contra negras/o à inserção deste grupo racial de forma igualitária no mercado de trabalho, o MNU amplia seu campo de atuação ao afirmar que a questão racial não estaria restrita as/os negras/os, mas que impactaria em várias dimensões da sociedade.

Uma mudança identificada na forma de atuação do movimento que funda o que Rios (2008, p. 111) denomina de "movimento negro contemporâneo", refere-se ao uso da nomenclatura negra/o. O fim da década de 1970 marca a ressignificação do conceito de raça pelo movimento negro. Domingues (2007) indica que a partir da adoção oficial deste termo para designar mulheres e homens descendentes dos povos de África, essa terminologia assume um caráter identitário e passa a ser utilizada com altivez pela militância. A consagração desta terminologia traz como signo sua transformação em gramática social, marcador estrutural e estruturante de uma parcela da população (GOMES, 2017).

2.2 Em Marcha

Em 1983, ainda sob o impacto das ações do MNU, ocorreu a Marcha contra o racismo Zumbi está vivo no Rio de Janeiro. A Marcha, que ficou conhecida como Marcha Zumbi Vive,

mais uma vez fez um chamamento aos setores sociais democráticos. Reunindo militantes, religiosos, universitários, associações e entidades para reiterar as diretrizes estabelecidas pelo MNU, a Marcha exigia o fim do racismo, igualdade no acesso à educação, fim do racismo religioso, igualdade no mercado de trabalho, fim da violência racial, direito das mulheres negras. Pautas relacionadas às Diretas Já, pela democracia e pelos direitos das populações indígenas, também foram defendidas. Contudo, a intenção maior era marcar Zumbi dos Palmares como símbolo maior da resistência, reconfigurando o seu papel na história do Brasil.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 insere componentes que sugerem que os impactos da intervenção contundente do movimento negro renderam frutos. Em 13 de maio daquele ano – centenário da assinatura da Lei Áurea – atos ocorridos em várias regiões do Brasil envolveram instituições como universidades, espaços públicos e museus. Estimuladas por lideranças negras no interior dos órgãos estatais e nas tribunas governamentais – destaque para as figuras de Abdias Nascimento, Benedita da Silva e Caó –, houve manifestações populares nas ruas e em conselho de direitos. O resultado dessas reivindicações culminou, na inserção na Carta Constitucional de 1988, do racismo como crime inafiançável, (até aquele momento, era classificado como contravenção). No ano seguinte, a Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989, a chamada Lei Caó, definiu como crime a discriminação racial e regulamentou o crime de racismo. Em 1991, é criada no Estado do Rio de Janeiro, a primeira delegacia especializada em crimes raciais do país. Sobre os acontecimentos do decênio 1970-1980, Rios (2012) indica que:

> Não só o movimento tinha se modificado, como também a conjuntura nacional estava em mudança: os ventos democráticos assobiavam mais na sociedade civil e nas estruturas estatais. De um lado, havia um processo franco de expansão e diversificação do movimento negro, revelado, sobretudo, na formação de novas organizações e na constituição dos coletivos de mulheres negras, que ampliaram o repertório discursivo do movimento, com a inclusão das questões de gênero e sexualidade (RIOS, 2012, p. 51).

O ardor trazido pelos ventos democráticos mobilizou ainda mais os grupos antirracistas. Com as discussões pulverizadas em todo o país o movimento negro, fortalecido e com sua militância inflamada devido aos preparativos para as manifestações referentes ao centenário da abolição, pressionou o governo para criar um canal institucional que abordasse as questões raciais. Assim se deu a criação da Fundação Cultural Palmares, órgão vinculado ao Ministério da Cultura. De fato, o fim dos anos 80 trouxe ganhos significativos, não obstante, a pauta dos movimentos em defesa do povo preto e pardo estava longe de ser esgotada, bastava observar

que de 559 deputadas/os federais que constituíram o parlamento em 1988, apenas onze eram negras/os. Todavia, a falta de uma maior representatividade não denotou um enfraquecimento da agenda negra, visto que a mobilização dos movimentos naquele período continuava intensa.

No começo dos anos 1990, a demanda racial foi incorporada no interior de instituições, sindicatos e governamentais, com a incorporação de militantes em cargos, gestão e representação política. Destaca-se a criação, em 1991, no Rio de Janeiro da SEAFRO – Conselho Negro e da Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras

No ano de 1995, durante as celebrações do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, na Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em Brasília, o estado brasileiro reconheceu a necessidade de estabelecer políticas afirmativas que garantissem igualdade de oportunidades aos pretos e pardos. "Cerca de 30 mil pessoas caminharam em rememoração ao tricentenário da morte do herói quilombola, em cuja passeata via-se o seguinte lema: 'Contra o racismo, pela cidadania e a vida'. [...]mesclam-se problemas de ordem econômica, educacional e de representação política, bem como a denúncia da desigualdade e discriminação" (RIOS, 2012, p. 56). Na ocasião, membros da organização executiva da Marcha entregaram um documento ao executivo federal com denúncias das injustiças raciais e com propostas de políticas públicas voltadas para a equidade racial.

A Marcha contou com a participação de vários partidos políticos, instituições e entidades de defesa dos direitos humanos, "O apoio ao movimento negro parece ter crescido e se tornado mais explicito, composto por alianças diversas como organizações de comunidades rurais, associações de trabalhadores, sindicatos e movimentos populares [...]" (RIOS, 2012 p. 120). A atuação dos movimentos em defesa da igualdade racial, sobretudo nos anos 1980 e início dos anos 1990, parece ter aberto o diálogo entre a militância negra e o poder executivo. O encontro entre as lideranças da Marcha com o presidente Fernando Henrique Cardoso e a entrega de um documento contendo as pautas reivindicatórias do movimento, pode ser considerado um marco nas relações entre movimento negro e estado. Em depoimento ao Documentário Marcha Zumbi dos Palmares (1995), Abdias Nascimento analisa o resultado do encontro:

> Pela primeira vez na história do Brasil o Estado brasileiro tem que reconhecer que ele é racista e que a sociedade é racista e isso levou inclusive o governo brasileiro a instituir uma comissão interministerial para tratar políticas públicas para a população negra e isto foi um fato muito importante e uma conquista da Marcha (NASCIMENTO, Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, 1995).

A despeito do documento entregue pela Marcha, ressaltamos a afirmação, já na parte introdutória do documento, que o mito da democracia racial era inexistente e que era preciso ações efetivas do estado brasileiro para minimizar as desigualdades sofridas pela população negra. O documento também enfatiza a invisibilidade de negras/os no que concernem as oportunidades educacionais, mercado de trabalho, acesso à saúde e a violência praticada por agentes de segurança pública, o que na percepção do movimento, se constituiria em uma ameaça à consolidação de democracia. O documento finaliza propondo ações governamentais com vistas a transpor o racismo e as desigualdades raciais, por meio de intervenções nas seguintes áreas: educação, trabalho, segurança, cultura e comunicação, saúde, religião e terra.

A partir da criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI) e do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), ocorre, no ano de 1996, o seminário Multiculturalismo e Racismo – O papel da Ação Afirmativa nos Estados Democráticos Contemporâneos, realizado em Brasília. O seminário, promovido pelo Ministério da Justiça, contou com a participação de agentes do governo e de estudiosos do tema que debateram intervenções que possibilitassem o acesso de pretos e pardos ao ensino superior. Este seminário marca a primeira vez que um presidente da república reconheceu que existe preconceito racial no Brasil. Em seu discurso de abertura, o então presidente Fernando Henrique Cardoso ressalta que o Brasil é um país com contrates, desigualdades e diferenças de raça, cor e cultura. O então presidente admite que a discriminação é um traço presente na sociedade brasileira, porém não seria, na visão de Fernando Henrique, um elemento balizador das desigualdades.

A recriação da Fundação Cultural Palmares[4], em 22 de agosto de 1998, foi a principal resposta governamental às demandas do movimento negro naquele período. Sua atribuição, enquanto órgão ligado ao Ministério da Cultura, era atender as demandas relacionadas à questão da preservação e valorização da memória cultural de negras/os. Neste sentido, as pautas reivindicatórias voltadas para as desigualdades raciais e a violência por questões raciais continuava fora da agenda governamental.

A partir das denúncias dos movimentos em defesa da igualdade racial à Organização Internacional do Trabalho – OTI, o debate sobre trabalho e racismo ganha força e os olhares internacionais se voltam para a falta de ações do estado brasileiro para equacionar a questão

[4] Em 15 de março de 1990, sob a alegação de contingenciamento das despesas públicas, o então presidente Fernando Collor de Melo extingue a Fundação Cultural Palmares.

racial no país. A partir daí aumentaram as pressões para a realização de um evento que debatesse a questão. A Organização das Nações Unidas – ONU, a partir da subcomissão de promoção e proteção dos direitos humanos propõe uma conferência para discutir as diversas formas de discriminação. Nascia assim a Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância, realizada entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001 na cidade de Durban, na África do Sul. Nas palavras de Santos (2007):

> As lutas e as pressões internas dos movimentos sociais negros por igualdades racial e fim do racismo, associadas à conjuntura internacional de luta contra o racismo manifestada nessa conferência, fortaleceram, no Brasil, as discussões sobre a necessidade de implementação de ações afirmativas para os negros terem acesso preferencial ao ensino superior (SANTOS, 2007, p.27-28).

Durban trouxe importante marcos. Em seu plano de ação, a III Conferência Mundial indicava, dentre outras coisas, que os Estados desenvolvessem "ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos de indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial". (DECLARAÇÃO DE DURBAN E PLANO DE AÇÃO, 2001, p. 68). É a partir desta Conferência que o Brasil estabelece mecanismos em âmbito estatal para criar estratégias concretas de enfrentamento ao racismo e às desigualdades entre os diferentes grupos raciais. A apresentação de uma proposta de adoção de ações afirmativas que garantissem o acesso de negras/negros à universidade pública e a utilização em licitações públicas, de um critério de desempate que considere a presença de negros, homossexuais e mulheres no quadro funcional das empresas concorrentes. Merece destaque a criação de secretarias de governo, a elaboração de planos, projetos e programas voltados para a garantia de direitos da população negra, bem como o incentivo à produção de dados estatísticos que objetivem gerar políticas públicas e sociais para pretos e pardos são alguns dos frutos gerados por Durban.

3. Considerações finais

Ao observar a trajetória dos movimentos de luta por igualdade racial nos anos que antecedem a Conferência de Durban, consideramos importante destacar que historicamente esses movimentos vêm se constituindo no principal mecanismo de busca por uma cidadania que, concretamente, inclua a negritude brasileira. Ressaltamos, que, nosso trabalho traz um

recorte temporal – 1978-2000 – e que a historicidade dos movimentos de resistência negra no Brasil ocorre desde quando os primeiros escravizados aqui pisaram.

Temos a crença de que a visibilidade e o debate sobre as relações raciais no Brasil, bem como a percepção pelos agentes públicos, academia e instituições é resultado direto da atuação dos movimentos de luta por igualdade racial. Entretanto, parece-nos importante apontar que ainda há muito o que se avançar no que tange um posicionamento antirracista por parte dos setores sociais, políticos e econômicos do Brasil. Diante disso, a caminhada de luta e resistência dos movimentos de justiça racial ainda está distante da linha de chegada.

4. Referências

III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, (2001**). Declaração de Durban e plano de ação**. Brasília: Fundação Cultural Palmares/Ministério da Cultura, p. 68. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/declaracao-de-durban Acesso em 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.716 de 5 de janeiro de 1989**. Define os crimes resultantes do preconceito de raça ou de cor. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, ano XXVI. n. 169, p. 369, 06 jan. 1989. Seção 1. Acesso em 21 out. 2020.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação.** Petrópolis: Vozes, 2017.

GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década *In*: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Marco Zero: Rio de Janeiro, 1982. p. 09-66.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**. Niterói, n. 23, v.12, p. 100-122, 2007. DOI https://doi.org/10.1590/S1413-77042007000200007Acesso em 02 jul. 2021.

NASCIMENTO, Abdias. **Marcha Zumbi dos Palmares**. Brasília: 1995. Direção e roteiro de Edna Cristina. Cine Cult Acervo, 2020.
Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=I6gKTRXCPQA Acesso em 24 de fev. 2021.

NASCIMENTO, Abdias.; NASCIMENTO, Elisa Larkin. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1838-1997. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo.; HUNTLEY, Lynn. (Orgs.) **Tirando a máscara: Ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 203-236.

RIOS, Flavia Mateus. **Institucionalização do movimento negro no Brasil contemporâneo**. Tese. 175f. (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2008.

RIOS, Flavia Mateus. O protesto negro no Brasil contemporâneo (1978-2010). **Lua Nova**, São Paulo, n. 85, p. 41-79, 2012. DOI https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000100003 Acesso em 16 jun. 2021.

SANTOS, Sales Augusto dos. **Movimentos negros: educação e ações afirmativas**. Tese. 554f. (Departamento de Sociologia). Universidade de Brasília. 2007.

O MOVIMENTO NEGRO NO BRASIL COMO EXPRESSÃO DE RESISTÊNCIA POLÍTICA FRENTE AO RACISMO

Débora Ruviaro[1]
Flávia de Brito Souza Garcia[2]

1. Introdução

Desde o início de sua formação sócio-histórica, o racismo foi um elemento presente nas relações sociais estabelecidas no Brasil. Como afirma Almeida (2018), tendo estruturado social e politicamente a sociedade brasileira, o racismo não findou com a abolição da escravatura em 1888. Os processos históricos que se seguiram também não alteraram essa condição: a proclamação da república, o Estado Novo, a Ditadura de 1964, e mais recentemente o período de redemocratização; nenhum desses processos teve a capacidade de suprimir o racismo dessa sociedade – nem mesmo houve essa intenção.

Neste sentido, revela-se a necessidade de uma análise crítica da história, sobretudo dando visibilidade a esse contexto do racismo vivenciado pela população negra por mais de 300 anos, mas que parte da sociedade brasileira silencia até hoje, mesmo tendo efeitos deletérios. O objetivo deste artigo é, portanto, apresentar uma reflexão sobre o racismo no Brasil, a partir da análise de sua constituição histórica na escravidão e a atuação do movimento negro a partir de 1930 como forma de resistência à condição social imposta às pessoas negras. Para o alcance do objetivo deste trabalho realizamos ensaio teórico, fruto de disciplinas cursadas no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A escravidão, considerada crime lesa-humanidade influenciou nas relações econômicas, sociais e jurídicas com o intuito de garantir acumulação de riqueza decorrente da supremacia da raça branca. Mas a história não é marcada somente pela narrativa das consequências drásticas do racismo que se estrutura ao longo dos anos, já que a população negra protagonizou também sua história resistindo ao escravismo, nas

[1] Assistente Social formada pela Faculdade Concórdia (FACC). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Serviço Social pela UFSC. deborarvro@gmail.com.

[2] Assistente Social formada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Estudos Africanos pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE). Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Serviço Social pela UFSC. flaviabritosouza@gmail.com.

formas possíveis em cada período. No sentido da história integral estabelecido por Gramsci (2014), é preciso contar a história sob o ponto de vista daqueles que estão em uma condição de subalternos, para que não se incorra no perigo de reproduzir apenas um lado da história, o do opressor.

2. A escravidão no Brasil

É inquestionável o papel da escravidão na caracterização e na formação sócio-histórica do Brasil, em seus aspectos culturais, econômicos, sociais e políticos – enfim, nas relações sociais constituídas neste país. Como o território da então colônia portuguesa era extenso e parcamente habitado, e Portugal já dominava o comércio de tráfico de escravos em nível mundial, utilizar a mão de obra escrava proveniente do continente africano foi a solução adotada para estabelecer uma economia rentável. Neste contexto, segundo a psicanalista Neusa Santos Souza (1983, p. 19) "a sociedade escravista, ao transformar o africano em escravo, definiu o negro como raça, demarcou o seu lugar, a maneira de tratar e ser tratado, os padrões de interação com o branco e instituiu o paralelismo entre cor negra e posição social inferior." A autora expressa a condição de uma pessoa em situação de escravidão em um sistema que apresenta impactos sociais na estrutura da sociedade, as violências deste período, deste sistema de opressões que negou direitos. Neste sentido, compreende-se que não obstante a condição de inferioridade e subalternidade, a massa escrava era a camada da população mais importante para a economia colonial.

Diante disso, não se pode tratar a escravidão como mais um episódio com início, meio e fim na história brasileira, ou mesmo na história das Américas. Escravizar pessoas negras foi uma escolha deliberada que, como não poderia deixar de ser, implantou um tipo de organização social que possui reflexos nas sociedades atuais, mesmo mais de um século após a Abolição no caso do Brasil.

Pessoas foram caçadas e retiradas à força do seio da sua família e comunidade, e transportadas em condições subumanas nos porões de navios chamados de negreiros - viagem esta na qual boa parte sucumbiu pelas péssimas condições sanitárias e de segurança. Gomes (2019, p. 47) aponta que

> durante mais de três séculos e meio, o Atlântico foi um grande cemitério de escravos. Era no mar, durante a travessia, que as cifras de mortalidade ficavam mais evidentes: como escravos representavam um "investimento", uma

> mercadoria valiosa do ponto de vista dos traficantes, cada óbito tinha de ser registrado nos chamados Livros dos Mortos pelos capitães dos navios, ao lado de diversos outros itens que apareciam nas colunas de crédito e débito dos relatórios de contabilidade.

Os sobreviventes desembarcaram em um território completamente inóspito e desconhecido, sem compreender sequer a língua de seu algoz, e sendo por fim, condenados ao trabalho forçado sob pena de castigos cruéis. Inúmeras vezes, animais eram mais estimados que pessoas em situação de escravidão. Elas não eram reconhecidas enquanto cidadãos sujeitos de direitos porque se acreditava que representavam a espécie humana em condição inferior ao europeu, com baixos níveis de inteligência, cultura e civilidade, servindo apenas como reles trabalhadores braçais.

Ianni (1966, p. 4) explica que "os mitos dominantes de uma sociedade sempre são os mitos convenientes à preservação da estrutura presente de interesses materiais e conveniências sociais". Foi preciso, portanto, justificar a escravidão a partir de uma suposta necessidade histórica – a falta de mão de obra. Por outro lado, considerando a também suposta incivilidade presente no continente africano, o racismo justificado inclusive cientificamente era o outro elemento que assegurava a superioridade dos europeus para constituição de uma sociedade escravocrata. Como era imperiosa a manutenção do *status quo* da sociedade colonial, esta manteve consigo a escravidão até o seu limite, ultrapassando inclusive o processo de independência.

Fato é que "o aparelho ideológico de dominação da sociedade escravista gerou um pensamento racista que perdura até hoje" (MOURA, 2019, p.46). Isso incluía como o autor explica uma desumanização da população negra, impondo mecanismos de repressão que impediam qualquer tipo de manifestação que extrapolasse o seu papel social de escravizada. Mesmo após a abolição, essa condição de subalternidade não foi modificada, porque a sociedade continuou reproduzindo os mesmos mecanismos de repressão e de dominação baseados no autoritarismo.

Ianni (1966, p. 78) alerta para o fato de que "a coexistência entre a produção mercantil e a escravatura é eficaz enquanto a mercadoria não adquire, de modo pleno, a condição de categoria fundamental do sistema". Contudo, depois que isso ocorre, em fins do século XIX, essa contradição torna-se insuportável, e então passa a ser plausível no horizonte brasileiro da época, abolir a escravidão. Portanto, era necessário expandir a produção, diminuir os custos, modernizar os métodos de cultura e plantio, ou seja, transformar a antiga fazenda em uma empresa, nos moldes capitalistas. E para tal, a figura

do trabalhador também deveria ser alterada, pois a escravidão era um investimento oneroso ao empresário, devendo ser extinta.

Desse modo, a abolição é afirmada com base em interesses puramente econômicos, não voltados aos direitos humanos das pessoas escravizadas, transformando-as em trabalhadores livres e a mão de obra em força de trabalho (IANNI, 1966). Porém, o processo de alforria prescindiu de uma preparação para o trabalho assalariado, sem condições de estabelecimento e de aceitação dessa nova força de trabalho na sociedade livre.

Desta feita, "o dilema que cerca a existência do negro, depois de 1888, se resume nos seguintes termos: nem ele estava preparado para vender a sua força de trabalho, nem o empresário estava preparado para comprá-la" (IANNI, 1966, p. 18). A fim de substituir as relações sociais provenientes do sistema escravista, surgiram relações de compadrio com o intuito de perpetuar o domínio dos proprietários de terras e donos das fazendas sobre os despossuídos.

Assim, mais uma vez espoliada, apesar de livre, a população negra passou a reconhecer a "condição alienada da liberdade que lhe ofereciam" (IANNI, 1966, p. 18). Essa população passou a ser preterida em decorrência da chegada de imigrantes europeus e asiáticos, sendo deslocada para as periferias das cidades. Além do desemprego, havia o preconceito pelo estigma de serem ex-escravos. Moura (2019) salienta como as pessoas antes escravizadas desenvolvendo certas aptidões, após a Abolição passaram a ser deslegitimadas no exercício da mesma função. Assim, o simples reconhecimento enquanto cidadãos em condição de igualdade com a população branca estava longe de ocorrer.

Moura (2019) chama esse processo de imobilidade social das pessoas negras, em razão da sua permanência enquanto "elemento marginal" (p.143) da sociedade, independente se antes ou após a Abolição. O processo é complexificado quando se transfere para as próprias pessoas a responsabilidade de tal situação, devido "um suposto *traumatismo da escravidão*" (p. 130), o qual determinaria a sua marginalização.

Ao contrário disso, Moura vai afirmar que na realidade, a "*herança da escravidão*" se encontra não no negro, mas sim "nas classes dominantes que criam valores discriminatórios através dos quais conseguem barrar, nos níveis econômico, social, cultural e existencial a emergência de uma consciência crítica negra" (2019, p. 99-100). Esses valores discriminatórios foram capazes de criar uma falsa democracia racial

repetida constantemente por intelectuais da época, até que se tornasse parte do senso comum brasileiro.

Embora tivessem perdido a guerra contra a abolição, os grandes proprietários não abandonariam seu status de senhores de escravos, mas teriam que garantir de outra forma sua soberania, seu poder de mando e seus privilégios. Assim, o mito da democracia racial publicado em *Casa-Gande & Senzala* no ano de 1933 – contribuiu substancialmente como forma de justificativa para a naturalização de certos privilégios e interesses da sociedade civil brasileira do século XIX. Para Farias (2021, p. 46) "diante de uma sociedade classista e racista, cabe ao negro o papel potencialmente revolucionário de explicitar uma das mais efetivas contradições da modernidade brasileira: o mito da democracia racial". Afirmar que o Brasil garante a democracia racial é não reconhecer os privilégios da branquitude, o perverso sistema racial que estrutura a sociedade brasileira, e o lugar da população negra na sua trajetória social. No intuito de se preservar e manter suas vidas, diante da sociedade competitiva e da marginalização, grupos foram se organizando e a resistência do escravismo se traduziu em quilombos[3].

A ausência de reconhecimento de uma história própria da população escravizada no Brasil traz consigo a tradição do epistemicídio, e coloca o racismo como um elemento marginal ou subordinado na constituição das relações sociais. Além disso, ainda desconsidera o movimento de liderança e organização da população escravizada, que apesar de incipiente, possui um significado de resistência que não pode ser menosprezado, como no caso dos quilombos.

Diante de um sistema opressor e violento vigente por um longo período de tempo, o qual se utilizava de sistemas reguladores, a organização dos quilombos foi uma estratégia para resistir. Segundo Moura (2020, p. 19) "para resistirem à situação de oprimidos em que se encontravam, criaram várias formas de resistência, a fim de se salvaguardarem social e mesmo biologicamente, do regime que os oprimia." Ou seja, o autor demonstra que a população negra protagonizou uma história mesmo vivendo em condições desumanas, mas esta organização seria a saída para viver social e culturalmente sem estar em condições de marginalização. Assim, como o período pós-abolição não previu um projeto efetivo para a população negra, na transição para o trabalho assalariado

[3] Para Moura (2020, p. 132) quilombo no Brasil era o "ajuntamento de negros em região não habitada. Era uma organização que existiu durante toda a escravidão, tendo sido Palmares o maior". Em suma, era fruto de contradição do sistema escravista que refletia em conflitos sociais e na negação do sistema por parte da população escravizada.

livre a sociedade brasileira se organizou de forma complexa tratando-se da questão do racismo. A população branca instituiu o fim do escravismo, porém a organização da população negra é imperativa para resistir em meio a tantas adversidades. A organização contrária ao sistema se perpetuou havendo assim, registros até os dias atuais.

3. O movimento negro após o período escravocrata

Conforme apresentado no item anterior, o fim do período escravocrata não significou a emancipação da população até então escravizada, ou mesmo seus descendentes. Isso significa que o racismo continuou sendo elemento presente e estruturante das relações sociais, já que não houve mobilidade social dessa população para camadas do setor dominante, conforme afirma Moura (2019). Assim, é possível afirmar que a escravidão não foi apenas um parêntese na história do Brasil, ela teve efeitos deletérios que perduram até a atualidade, ultrapassando em muito o momento da abolição. De fato, o 13 de Maio não significou a emancipação da população negra ao nível de cidadãos detentores de direitos instituídos na sociabilidade capitalista brasileira. Por esse motivo, foi preciso a construção de um movimento social que chamasse atenção para essa condição de subalternidade vivenciada pela população negra.

Considerando que essa estrutura não se limita a questões do sistema econômico e político, mas está ligada às especificidades da formação social do Brasil, o racismo possui a capilaridade de se perpetuar frente às transformações sociais. Esse sistema de opressão, de hierarquização das raças, esteve presente em todo o período escravocrata, porém mesmo que tenha havido o fim deste sistema, o racismo se reinventou de forma circunstancial e específica (ALMEIDA, 2018).

As experiências históricas da população negra ao longo dos anos sempre estiveram atreladas à classificação racial, a qual hierarquiza socialmente, diminui a capacidade de consumo e a circulação social. A descendência africana, os fenótipos, a graduação cromática, serviram para limitar socialmente o espaço do/a negro/a, mesmo após o período escravocrata. O fim da escravidão não representou para a população negra a constituição de uma cidadania plena.

Diante das possibilidades apresentadas no conjunto social para essa nova massa de trabalhadores livres, a população negra foi se organizando enquanto força de trabalho, buscando formas de resistência a um sistema perverso que a excluía do mercado de trabalho recém-instituído. Assim, criaram-se caminhos de organização para viabilização

de transformações societárias estruturais. Antes escravos que lutavam pela liberdade, que se aquilombavam e despertavam na classe dominante receio pela propagação da rebeldia e da possibilidade de insubmissão por meio da violência. Depois, trabalhadores que reivindicavam e se organizavam para o acesso aos bens socialmente produzidos. Contudo, qualquer movimento da população negra era criminalizado, alvo de violência e perseguição por parte do Estado, pois se temia a força política desta população. Assim, as classificações raciais auxiliavam para o efetivo controle social, mas as estratégias de negros e negras se destacavam na perspectiva do fortalecimento do campo democrático.

Os espaços de resistência da população negra, além de organização política, possibilitaram o lazer, momentos culturais, apoio e solidariedade entre os pares, a exemplo das escolas de samba e afoxé. As organizações culturais com número expressivo de participantes, com suas práticas políticas, de certo modo, prepararam a população para a organização dos movimentos negros.

Neste sentido, o primeiro movimento ideológico foi a Frente Negra Brasileira (FNB), que tinha como um dos principais objetivos "a defesa de uma 'Segunda Abolição', pois a primeira (1888) havia deixado um legado de exclusão social e pobreza, sem oferecer aos libertos a condição de exercerem de forma plena e integrada a sua condição de cidadãos" (LEITE, 2017, n.p). Seu surgimento foi no ano de 1931, na cidade de São Paulo. Marcada como uma das primeiras organizações a atuar pela igualdade de direitos da população negra, e por reivindicar a participação na sociedade brasileira, possibilitando assim, a saída da condição de subalternidade.

Segundo Moura (1989, p. 71), na pauta desse movimento havia a "colocação permanente de problemas específicos da comunidade, as denúncias contra o racismo e a violência através de fatos concretos". As atividades desenvolvidas pela FNB estavam voltadas para cultura, educação e política, proporcionando para seus associados palestras e cursos. A Frente Negra Brasileira era uma organização política que tinha um número representativo de adeptos de várias partes do país. Segundo informações do *site* do Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAFRO, 2021), estima-se que se tenha chegado a 100 mil integrantes, apesar de os números serem um tanto quanto contraditórios, se consideradas outras referências.

Personalidades como o economista Abdias Nascimento e o assistente social Sebastião Rodrigues Alves eram adeptos à FNB e, junto com os/as demais, dialogavam sobre questões voltadas para o combate ao racismo e suas expressões, na perspectiva de melhores condições de vida para a população negra. Era um contexto em que a população

negra se posicionava contrária a ideários como o darwinismo social, a eugenia, as teorias de branqueamento. Era uma situação de subalternidade que os/as não brancos estavam vivenciando, sob a justificativa de princípios biológicos da inferioridade da raça negra (DOMINGUES, 2005).

Eram pressupostos racistas debatidos no campo político e social, diante da inclusão marginal que se deu da população negra na sociedade brasileira após o período escravocrata. O debate se dava na perspectiva da cidadania plena, demonstrando que pessoas negras precisavam ter dignidade, respeito e acesso ao trabalho, a políticas públicas, tal como educação diante dos índices de analfabetismo. A exemplo da política de educação, o acesso era compreendido como a alternativa para a mudança da condição de vida de cada pessoa negra. Uma alternativa para o/a negro/a adquirir respeito, reconhecimento, de circular por espaços profissionais e de possibilitar o reconhecimento da situação de subalternidade na qual se encontrava. Seria o caminho para o combate à discriminação racial e para a luta de acesso aos direitos.

Diante do cenário da década de 1930, a maior e mais importante entidade negra, a FNB, surge como uma alternativa para pautar a realidade da população negra, considerando que com o Golpe de Estado em outubro de 1930, tanto a frente política da esquerda de base popular, quanto da direita formada pela elite, não incluíam em suas bandeiras de luta as pelejas enfrentadas pelos descendentes de africanos em diáspora. Inconteste o apoio da Frente Negra Brasileira diante da Revolução de 1930 do governo de Getúlio Vargas. Pinto (1993, p. 142) afirma que "a situação criada pela Revolução de [19]30 havia sido propícia para a organização do negro, para a defesa de seus interesses materiais e morais. O surgimento da Frente Negra era um exemplo desse fato". Não havia adesão por parte dos movimentos políticos às pautas da população negra e esta organização política era sinônimo de resistência ao modelo social dominante. Segundo Abdias do Nascimento, foi a mais importante organização de movimento das massas que a população negra teve, desde o período da Abolição da Escravatura (LEITE, 2017).

Sublima-se que mesmo diante da representatividade da Frente Negra Brasileira, esta organização não era homogênea e não representava apenas consensos "nela militavam negros monarquistas, fascistas, socialistas e comunistas, por meio de facções organizadas ou não" (DOMINGUES, 2005, p. 283). Dentre as facções havia a Bandeira Negra Paulista, uma agremiação que se reconhecia como "uma 'esquerda' da Frente Negra Brasileira" (DOMINGUES, 2005, p. 283).

Com ações antirracistas, conquistaram vitórias no campo civil, como o

rompimento da admissão de somente brancos em alguns locais públicos e ainda um veto que impedia o ingresso de negros na Guarda Civil. Vale destacar que mesmo com essas pautas a entidade apresentava certas fragilidades como ter um presidente que defendeu um projeto nacionalista de viés autoritário, contrário a democracia (DOMINGUES, 2005).

Mesmo com certas fragilidades, a população negra expressou, por meio desta organização, a união e a luta para garantir a própria existência. Era a possibilidade de romper com a alienação, o desemprego, o subemprego, demonstrando que o lugar da pessoa negra era na sociedade, nos mais variados espaços. Promoviam ações concretas de combate ao racismo, principalmente voltadas à formação educacional, uma vez que na época o racismo se apresentava de forma exacerbada, como por exemplo, por meio de anúncios no jornal.

Em 1936, para além de executar suas ações, a FNB "tornou-se um partido de âmbito nacional, o que não existia na época, pois, com exceção da Ação Integralista Brasileira todos os demais partidos eram regionais" (PINTO, 1993, p. 177). Porém, sua existência foi em um curto período de tempo, pois, "em seguida, 1937, o golpe de Estado deflagrado por Getúlio Vargas implantando o Estado Novo dissolvera todos os partidos, entre eles a Frente Negra Brasileira" (MOURA, 1989, p. 73).

Com a ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, organizações políticas como a Frente Negra foram extintas e o movimento político da população negra foi enfraquecido e diluído. Assim, a partir do ano de 1937 os movimentos negros, para a sua sobrevivência, expressam-se como atividades recreativas, pois

> o interregno do Estado Novo inibiu a comunidade negra nacionalmente do ponto de vista organizacional e ídeo-político. (...) Passaram a se organizar como simples clubes de lazer, especialmente dançantes ou esportivos. Somente com a redemocratização, com a vitória dos Aliados e a derrota do nazismo, o negro começa a organizar-se outra vez de forma significativa (MOURA, 1989, p. 74).

Em seguida, na década de 1940, entidades organizativas foram fundadas, como a União dos Homens de Cor e o Teatro Experimental do Negro. Registra-se o movimento de articulações sobre os movimentos negros que se perpetuava desde o período escravocrata, como estratégia de defesa e articulação. Alguns anos depois, na década de 1960 os movimentos ganharam novas influências e referências internacionais, tal como o Movimento dos Direitos Civis nos Estados Unidos e ainda a luta africana contra a segregação racial.

Nas décadas de 1970 e 1980, os movimentos ganharam força na perspectiva de denunciar o preconceito. Movimentos políticos, com o objetivo de chamar a atenção para o problema social que a população negra se encontrava, resultaram no Movimento Negro Unificado (MNU). Em um cenário que imperava a violência, opressão, prisões e torturas, em meio ao regime ditatorial, o MNU foi resistindo com suas ações políticas, participando ainda da Assembleia Constituinte de 1988, que resultou na Constituição Cidadã.

Mesmo a história da população negra sendo retratada pelos movimentos negros a partir de suas articulações, a história do Brasil nos marcos oficiais não apresenta a importância da participação da população negra na formação social brasileira. A dominação ideológica centraliza desta forma, a historiografia brasileira, conforme indica Moura (1990), produzindo polos hierarquizados na história dita oficial. Portanto, é preciso romper com uma versão única e totalizadora.

Os conflitos vivenciados pela população negra, a discriminação por conta das questões raciais enfrentadas, os obrigou a lutar pela efetivação do acesso aos direitos, reafirmando a ancestralidade na permanência da luta para reparar séculos de marginalização e subalternização. Para tal o movimento negro cumpre papel importante na história brasileira. A luta por ações afirmativas enquanto políticas de correção das desigualdades é uma pauta cara ao movimento, a fim de romper com a herança racista do período escravocrata e do sistema colonialista. Entretanto, pontua-se que mesmo que os impactos do período escravocrata sejam terríveis, "as formas contemporâneas do racismo são produtos do capitalismo avançado e da racionalidade moderna e não resquícios de um *passado que não passa"* (ALMEIDA, 2018, 143).

Nesse sentido, Oliveira (2021) elenca alguns pontos relevantes que denotam o avanço da luta política racial no país: a tipificação do racismo em crime inafiançável; a inclusão do ensino de história da África e das culturas africana e afro-brasileira no ensino básico; a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial; a criação de organismos estatais de combate ao racismo; e a implantação das cotas raciais e sociais em universidades federais e concursos públicos. Apesar de se reconhecer os limites de alcance dessas políticas públicas, ainda assim é necessário reconhecer o avanço político que a pauta racial alcançou historicamente, principalmente após o período de redemocratização. Isso ocorreu a partir da ação direta do movimento negro e do debate em torno do tema do racismo institucional, o qual ultrapassa as ações individuais dos sujeitos, mas perpassa a própria institucionalidade das organizações privadas e públicas no país.

4. Considerações finais

Estudos que abordam a questão da população negra no Brasil nos possibilitam compreender o caráter estrutural do racismo. Mesmo diante de tantas violências compreendidas como causas e consequências deste racismo, há quem defenda que não há racismo no país, na perspectiva de reprodução do mito da democracia racial. Porém, essa tese já foi refutada pelos autores neste artigo referenciados, os quais demonstram a presença do racismo no Brasil desde o período escravocrata – fundado a partir das especificidades contidas na então colônia de Portugal, mas também a partir do movimento mais geral do capitalismo em âmbito mundial.

O sistema de opressão racial tem privilegiado historicamente pessoas brancas. Não se trata de aprimorar o sistema de ensino, pois não é um problema de falta de conhecimento ou de falha no comportamento; é uma questão estrutural presente desde os processos de formação sócio-histórica do país. A partir do exposto, torna-se imperativo construir ações antirracistas no sentido de legitimar as pessoas negras enquanto sujeitos de direito e estabelecer uma cidadania plena. Clovis Moura (2019) identifica em seu livro Sociologia do Negro Brasileiro uma escravidão inconclusa, de tal forma que é preciso enfrentar o racismo para além da dimensão comportamental, mas fundamentalmente como elemento estrutural de uma sociedade. Por isso, enquanto houver racismo nesta sociabilidade, o Movimento Negro expressará a organização, a articulação e a resistência da população negra para o acesso a cidadania plena que a abolição não foi capaz de promover.

5. Referências

ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANTONIO, Gramsci. Cadernos do cárcere – V5. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

DOMINGUES, José Petrônio. A insurgência de Ébano: a História da Frente Negra Brasileira (1931-1937). Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/ USP, 2005. 341p.

FARIAS, Marcio. Pensamento social e relações sociais no Brasil: a análise marxista de Clóvis Moura. In: ALMEIDA, Silvio Luiz de. [Org.]. **Marxismo e Questão Racial.** Dossiê Margem Esquerda. São Paulo: Boitempo, 2021.

GOMES, Laurentino. **Escravidão.** Rio de Janeiro: Editora Globo S.A, 2019.

IANNI, Octavio. **Raças e Classes Sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

IPEAFRO. Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros. **Frente Negra Brasileira.** Disponível em: https://ipeafro.org.br/acervo-digital/documentos/antecedentes-do-ten/frente-negra-brasileira/. Acesso em: 29 mai. 2021.

LEITE, Carlos R.S.C. **A Frente Negra Brasileira**. 2017. Disponível em: https://www.geledes.org.br/frente-negra-brasileira-2/?gclid=Cj0KCQiA5bz-BRD-ARIsABjT4niJiVP2pcv0YuKhztwofQUWPEta1w4frWZ7jQsWbz-Aiv6swzBADZ8aAmRKEALw_wcB. Acesso em: 28 mai. 2021.

MOURA, Clóvis. **Atritos entre a História, o Conhecimento e o Poder**. , 19 ed. São Paulo: Revista Princípios, 1990. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/moura/1990/11/atritos.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro.** Série Princípios. São Paulo: Ática, 1989.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo.** 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do Negro Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

OLIVEIRA, Dennis de. Dilemas da luta contra o racismo no Brasil. In: ALMEIDA, Silvio Luiz de. [Org.]. **Marxismo e Questão Racial.** Dossiê Margem Esquerda. São Paulo: Boitempo, 2021.

PINTO, Regina Pahim. **O movimento negro em São Paulo: luta e identidade.** Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1993.

SOUZA, Neusa Santos. **Tornar-se negro ou As vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

SERIAM OS DIREITOS HUMANOS AUTOEVIDENTES?

Raul Teixeira de Mello Filho[1]
Renan Costa Valle Scarano

1. Introdução

> *"A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos"* (ARENDT, Hannah).

No plano teórico, este artigo tem a expectativa de contribuir com as discussões sobre mobilização social, resistências políticas, história e positivação dos direitos humanos, inspirando-se em autores como Neto (2009), Hunt (2009), Foucault (1999), Mbembe (2016), Rui (2012) e Lacerda (2014). Pensar como a noção de direitos humanos foi posta em cena como algo autoevidente, questionando se essa concepção do século XVIII está consolidada nos dias de hoje?

Neste estudo adoto a metáfora associada à personalidade dos "replicantes", presentes no filme *Blade Runner*, para observar experiências, fatos e sujeitos que resistem na luta pelos seus direitos diante de tantas desigualdades vivenciadas e agravadas pela pandemia no Brasil.

O Filme *Blade Runner* traz uma história de ficção científica, tendo sido dirigido por Ridley Scott e escrito por Hampton Fancher e David Peoples. Estrelada pelo ator Harrison Ford, essa história é vagamente baseada no romance de Philip K. Dick, "Os Androides sonham com ovelhas elétricas?" (1968). O filme, de 1982, projetava a sociedade no tempo futuro de novembro 2019, quando o clima da terra teria sido devastado e grande parte da população exterminada por pandemias de vírus mortais; a vida selvagem não existindo mais e os humanos tentando escapar para colônias espaciais menos insalubres à vida humana. A população está abandonada à própria sorte e as corporações dominaram a corrida espacial: apenas os ricos conseguem fazer a mudança para "outros ares", através da aquisição de pacotes comerciais que incluem o seu replicante de estimação, produto vendido pela *Tyrell Corporation*.

[1] Doutorando do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas- UCPEL. raul.filho@sou.ucpel.edu.br. Renan Costa Valle Scarano – doutorando do PPG Política Social e Direitos Humanos UCPel – email: renancostavalle@gmail.com

Além dos modelos para gerar prazer em seus proprietários, os replicantes também são usados em *Blade Runner* para a exploração espacial, sendo fabricados com aptidões especificas: pilotos, guerreiros, e modelos femininas para exploração sexual. Em ambos os casos, as máquinas foram criadas apenas para executar tarefas, como se fossem escravos. Assim, um dos grandes temas da obra de Ridley Scott é a "escravização" de seres que se assemelham aos humanos. No filme, a história avança quando replicantes se rebelam, retornam à Terra para confrontar seus criadores em busca de liberdade e prorrogação de suas vidas úteis, já que sua existência foi previamente programada, assim como a vida útil de nossos telefones celulares e impressoras. Os "replicantes" biotecnologicamente projetados para explorar planetas distantes possuem habilidades e força muito superiores a seus semelhantes humanos. Agora que se transformaram em ameaça devido a sua "replicância", são caçados pelo policial Rick Deckard (H. Ford). O personagem reluta em realizar a "eliminação", pois em seu íntimo há uma grande empatia pela atitude dos revoltosos.

Apesar dos carros voadores, máquinas acionadas por voz, robôs superinteligentes e engenharia genética avançada, a maioria dos habitantes da Terra no filme de Ridley Scott vive em estado permanente de pobreza. Há desemprego, há fome. Não há classe média, só ricos e miseráveis. A riqueza está concentrada nas mãos de um grupo pequeno, proprietários das grandes empresas de tecnologia e processamento de dados, como o personagem Eldon Tyrell, dono da *Tyrell Corporation*. Esta casta vive em bolhas, aproveitando aquilo que a tecnologia pode oferecer. Quem reuniu condições, deixou a Terra para viver em colônias espaciais.

O ano de 2019 projetado no filme ficou para trás. Avanços tecnológicos como carros voadores ainda não se materializaram. Também ainda não habitamos outros planetas, mas já exploramos o espaço e existe lista de espera nas empresas que operam passeios na estratosfera terrestre. Assim, as previsões mais sombrias para humanidade na transição de 2019 para 2020 que o filme faz, parece ter acertado a quanto à propagação de doenças e pandemias extremamente letais, a degradação ambiental e social do planeta. Quanto à mobilização social e resistência, veremos a seguir alguns exemplos reais de "replicantes humanos" na luta para alcançar seus direitos.

2. A genealogia dos direitos humanos

A resenha escrita por Neto (2009) nos apresenta a obra da historiadora norte-americana Lynn Hunt, mais especificamente o livro "A invenção dos Direitos Humanos: uma história",

edição de 2009. O autor demonstra que a obra é rica em detalhes históricos, contendo informações detalhadas do contexto histórico no qual se deu "a emergência de uma forma de consciência, em sociedades extremamente hierarquizadas, nas quais a igualdade entre homens, mulheres e escravos fosse almejada." (NETO, 2009, p.189)

Conforme o autor, percebe-se que o foco central da obra é debater como a noção de direitos humanos foi posta em cena como algo autoevidente e como essa concepção perdura do século XVIII até os dias de hoje. Hunt, nas palavras de Neto (2009), conduz sua escrita do primeiro capítulo baseada em romances epistolares, histórias desenvolvidas através de cartas, envolvendo o leitor com personagens "quase" reais. Ao evoluir na leitura do primeiro capítulo, passamos a compreender como a trama narrativa do romance "Júlia", de Rousseau, que envolvia temas como paixão, o amor e a virtude, irá despertar a empatia entre leitores e personagens. Posteriormente, levará ao senso de empatia também pela condição humana que ultrapassa as barreiras da classe social, nacionalidade e etnia entre as pessoas. Desta forma, embora Rousseau tenha feito circular o termo "direitos humanos", esse não é o tema principal do romance, que gira em torno de paixão, amor e virtude. Outros romances epistolares da época que Hunt destaca, além de "Júlia", são as obras "Clarissa" e "Pamela", do inglês Richardson

Hunt argumenta que a leitura de "Júlia" predispôs os seus leitores para uma nova forma de empatia. Embora Rousseau tenha feito circular o termo "direitos humanos", esse não é o tema principal do romance, que gira em torno de paixão, amor e virtude. Ainda assim, Júlia encorajava uma identificação extremamente intensa com os personagens e com isso tornava os leitores capazes de sentir empatia além das fronteiras de classe, sexo e nação.

A autora reconhece que não é preciso dizer que a empatia não foi inventada nos romances do século XVIII. A capacidade de empatia é universal, porque está arraigada na biologia do cérebro: depende de uma capacidade de base biológica, a de compreender a subjetividade de outras pessoas e ser capaz de imaginar que suas experiências interiores são semelhantes às nossas.

No capítulo dois, a autora aponta os resultados do aumento da empatia na população e as novas atitudes sobre tortura e punições mais humanas na primeira década de 1760:

> [...] não apenas na França, mas em outros países europeus e nas colônias americanas. Frederico, o Grande, da Prússia, amigo de Voltaire, já linha abolido a tortura judicial nas suas terras em 1754. Outros imitaram seu exemplo nas décadas seguintes: a Suécia em 1772, a Áustria e a Boêmia em 1776. Em 1780, a monarquia francesa eliminou o uso da tortura para extrair confissões de culpa antes da condenação, e em 1788 aboliu provisoriamente o uso da tortura pouco antes da execução para obter os nomes de cúmplices [...] Em 1789, o governo revolucionário francês renunciou a todas as formas de tortura judicial, e em 1792 introduziu a guilhotina, que tinha a intenção de tornar a execução da pena de morte uniforme e tão indolor quanto possível. (HUNT, 2009, p.76).

As exigências da opinião pública, no final do século XVIII, tornavam-se maiores quanto ao fim da tortura judicial e às indignidades infligidas aos corpos dos condenados. Um exemplo foi a manifestação do médico americano Benjamin Rush em 1887, destacado por Hunt (2009, p. 76): "Não devemos esquecer que até os criminosos possuem almas e corpos compostos dos mesmos materiais que de nossos amigos e conhecidos. São ossos dos seus ossos".

A autora demonstra também, ao longo de sua obra, como as mudanças do século XVIII nos espetáculos musicais e teatrais, na arquitetura doméstica e na arte do retrato impactaram a longo prazo na atitude, proporcionando uma maior sensibilidade e desaprovação de execuções públicas transformadas em espetáculos da dor (HUNT, 2009).

2.1 Quem são os sujeitos de direito?

Tentando responder à pergunta "Quem são os sujeitos de direito?", o texto "Aula de 17 de Março de 1976" (FOUCAULT,1999) nos motiva refletir sobre alguns temas: o poder de soberania ao poder sobre a vida; fazer viver e deixar morrer; do homem-corpo ao homem-espécie: nascimento do biopoder; campos de aplicação do biopoder; a população; da morte, e da morte de Franco em especial; articulações da disciplina e da regulamentação: a cidade operaria; a sexualidade; a norma; biopoder e racismo; funções e áreas de aplicação do racismo; o nazismo; e o socialismo.

Dentre as temáticas citadas, as discussões sobre racismo nos ajudam na busca do entendimento e das respostas à questão proposta anteriormente, pois, como reconhece o autor: "o tema da raça vai, não desaparecer, mas será retomado em algo muito diferente que é o racismo de Estado" *(*FOUCAULT,1999).

O soberano detinha o direito de vida e de morte dos súditos (ou sujeitos). O direito de soberania é, portanto, de fazer morrer ou deixar viver. E depois o novo direito que se instala é de fazer viver e deixar morrer. O autor nos lembra que se trata de uma discussão de filosofia política, mas o objetivo é mostrar como o problema da vida começa a problematizar-se no campo do pensamento político, da análise do poder político. Estamos diante do conceito de "biopolítica" da espécie humana. O biopoder que está se instalando trata-se de um conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, alvos de controle dessa biopolítica. Também presente os problemas com morbidade. São os mecanismos de vida e de morte da sociedade.

O autor aponta os elementos constituintes da biopolítica, algumas de suas práticas e suas áreas de intervenção, de saber e de poder, sendo: a natalidade, a morbidade, as incapacidades biológicas diversas, dos efeitos do meio. É disso tudo, defende Foucault, que a biopolítica vai extrair seu saber e definir o campo da intervenção de seu poder. Esta, não se restringe a um corpo, mas a corpos múltiplos: a população. Estabelece, assim, mecanismos reguladores e de homeostase (estado de equilíbrio e estabilidade do corpo). O autor apoia sua teoria apontando duas tecnologias reguladoras: uma técnica que é, pois, disciplinar e centrada no "corpo", e outra tecnologia em que os corpos são recolocados nos processos biológicos de conjunto, de uma "população". Apresenta, ainda, os mecanismos "Disciplinares" e outro "Regulamentador" que podem articular-se por não estarem no mesmo nível: mecanismos disciplinares de poder; mecanismos reguladores de poder; mecanismos disciplinares do corpo; mecanismos reguladores da população.

O estudo das teorias de Foucault nos permite reconhecer que a questão do racismo foi inserida nos mecanismos do estado pela emergência do biopoder, como a qualificação de certas raças como boas e outras, ao contrário, como inferiores. É função do racismo fragmentar, fazer fissuras no interior do contínuo biológico a que se dirige o biopoder. Surge a relação guerreira, para viver é necessário que você massacre seus inimigos. Não só com a morte direta, mas com exposição ao risco, à morte política, à expulsão e à rejeição. Ao genocídio colonizador, ao extermínio de civilizações "selvagens". Uma verdadeira guerra ao inimigo político, a raça adversa. Dentro dessa perspectiva, quanto mais numerosos forem os que morrem entre nós, mais pura será a raça a que pertencemos.

Os estados mais racistas também são os mais assassinos, a exemplo do nazismo, que exercia o biopoder, e ao mesmo tempo, o direito soberano do poder de matar, não só os outros, mas os seus próprios. Hitler, em 1945, autorizou a destruição de vida do próprio povo diante da derrota que se aproximava. Temos nisto o Estado como racista, assassino e suicida.

O socialismo também trilhou os caminhos do racismo na luta contra o inimigo, na eliminação do adversário no interior da sociedade capitalista. Não chegaremos a uma única resposta à pergunta: "Quem são os sujeitos de direito?", mas concluímos que as diferentes formas de racismo muito contribuem para que alguns dentre nós não conquistem direitos a sermos sujeitos.

O autor Achille Mbembe (2016) analisa a teoria de Michel Foucault sobre "biopoder" a partir de uma série de questionamentos:

> Mas sob quais condições práticas se exerce o direito de matar, deixar viver ou expor à morte? Quem é o sujeito dessa lei? O que a implementação de tal direito nos diz sobre a pessoa que é, portanto, condenada à morte e sobre a relação antagônica que coloca essa pessoa contra seu ou seu assassino/a? Essa noção de biopoder é suficiente para contabilizar as formas contemporâneas em que o político, por meio da guerra, da resistência ou da luta contra o terror, faz do assassinato do inimigo seu objetivo primeiro e absoluto? A guerra, afinal, é tanto um meio de alcançar a soberania como uma forma de exercer o direito de matar. Se consideramos a política uma forma de guerra, devemos perguntar: que lugar é dado à vida, à morte e ao corpo humano (em especial o corpo ferido ou morto)? Como eles estão inscritos na ordem de poder? (MBEMBE, 2016, p.123)

O autor propõe, na sua argumentação, relacionar a noção de biopoder, de Michel Foucault, a dois outros conceitos: o de estado de exceção e o de estado de sítio. Qual é, nestes sistemas, a relação entre política e morte, que só pode funcionar em um estado de emergência:

> Mais especificamente, do ponto de vista antropológico "o que essas críticas discutem implicitamente é uma definição de política como relação bélica por excelência. Também desafiam a ideia de que, necessariamente, a racionalidade da vida passe pela morte do outro; ou que a soberania consista na vontade e capacidade de matar para possibilitar viver*."* (MBEMBE, 2016, p.129)

Para o autor, na França, o advento da guilhotina marca uma nova fase na "democratização" dos meios de eliminação dos inimigos do Estado, em que esta forma de execução prerrogativa da nobreza é estendida a todos os cidadãos. Terror e morte tornam-se os meios de realizar o já conhecido *telos* da história.

As conclusões de Mbembe (2016) indicam que formas contemporâneas subjugam a vida ao poder da morte (necropolítica), reconfigurando profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror. Conclui que a noção de biopoder é insuficiente para explicar as formas contemporâneas de subjugação da vida ao poder da morte: "esboçou algumas das topografias reprimidas de crueldade (fazenda e colônia, em particular) e sugeriu que, sob o necropoder, as fronteiras entre resistência e suicídio, sacrifício e redenção, martírio e liberdade desaparecem*" (*MBEMBE, 2016. p.146)

A Professora Vera Malaguti Batista (2016) propõe que as grandes mídias são hoje um obstáculo, e não um instrumento, para o debate democrático. Nos alerta sobre este novo ator social: a mídia. "Facilmente identificamos quanto a mídia em nosso país propaga um discurso criminológico hegemônico que resulta em uma pauta pronta e adotada pelos políticos".(BATISTA, 2016, p.20)

A autora também alerta para a característica da "*nova ordem econômica*" internalizar individualmente o fracasso da pobreza como responsabilidade pessoal. O Estado passa, assim, de caritativo para a montagem da rede disciplinar "política estatal de criminalização das

consequências da miséria", e os serviços sociais são transformados em instrumentos de vigilância e controle das novas "classes perigosas".

Há também dentre os grupos "inassimiláveis" os sujeitos que estão pelas ruas e viadutos, das grandes e pequenas cidades, invisíveis a sociedade. Sobre este tema, autora Taniele Rui apresenta as interações decorrentes do convívio de inúmeros atores sociais na região do centro de São Paulo que ficou conhecida como "cracolândia". São eles moradores das imediações e das pensões, comerciantes e frequentadores do bairro, transeuntes, trabalhadores dos arredores, profissionais de imprensa, estudantes que realizavam pesquisas, membros de instituições religiosas fiscais da prefeitura, associações civis de moradores e comerciantes, ONGs, etc.

A autora alerta quanto a impossibilidade de apreender todas as interações existentes no local e consequentemente quais destas são mais relevantes, mas destaca algumas que considero dialogar com as possibilidades de resistência e relevância que vêm se construindo. A atuação das instituições policiais municipais e estaduais, que não fogem ao tradicional modo operacional de extrema violência e opressão em nome da proteção do "cidadão de bem" e da "ordem pública", salvo exceções de alguns integrantes da "força", que são logo reprendidas por destoar da prática policial, como a autora cita um voluntário da ação de RD-redução de danos que classificou a postura dos policiais como "sadismo gratuito".

O Estado que fere é o mesmo que socorre. Depois da violência policial vem uma gama de serviços de saúde que realizam ações concorrentes no atendimento e encaminhamento dos usuários (RUI, 2012). Aparece aqui a oposição de alguns médicos quanto a pressão política por internações que contribuiriam para "limpar a área" retirando usuários do local, atendendo também aos interesses imobiliários. Medicina, justiça, polícia e assistência social ao serem colocadas em contato, entram em conflito e concorrem entre si pelo melhor modo de lidar com a questão.

Em reportagem da Revista Carta Capital (2017), ações determinadas pela prefeitura de São Paulo que adotam internação compulsória são ineficazes e contraproducentes. Diz a reportagem: A "determinação" do prefeito chamou a atenção do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e da Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (Opas/OMS) que, em nota divulgada nesta segunda-feira, manifestaram "preocupação" com as medidas em curso em São Paulo e recomendaram a adoção de políticas públicas orientadas por "evidências científicas". A pesquisa nacional sobre o uso de crack e relatório da UNODC e Opas revelam que: "77% dos usuários desejam voluntariamente se tratar, e as estratégias baseadas no acesso a saúde e ouras necessidades, como trabalho, moradia

e direitos sociais, têm tido muito mais eficácia na diminuição do uso das drogas e de seus efeitos".

No contexto de pandemia, outros sujeitos até o momento invisíveis a sociedade e governos são os órfãos da pandemia. Conforme Hillis (2021) mais de 113 mil menores de idade brasileiros que perderam o pai, a mãe ou ambos para a covid-19 entre março de 2020 e abril de 2021. Se consideradas as crianças e adolescentes que tinham como principal cuidador os avós/avôs, esse número salta para 130 mil no país. Globalmente, a cifra ultrapassa 1,5 milhão de órfãos. (HILLIS et al., 2021, p 391-402).

2.2 Resistência e luta por direitos

Os estudos de Paula Lacerda (2014) sobre a mobilização social de familiares de vítimas de assassinatos mostram a imersão da pesquisadora que a fez aprofundar-se nas dimensões como do sofrer, o narrar e o agir em sua rigorosa pesquisa etnográfica na cidade de Altamira, Pará, a partir do trabalho de análise da relação entre acontecimentos de violência contra meninos de 8 a 15 anos, e as ações subsequentes organizadas por seus familiares. Nas palavras da autora:

> Narrando suas trajetórias de mobilização, os familiares das vítimas constroem a "luta" como sendo um "caminho cheio de espinhos", pontuado por decepções. Todavia, é justamente esse penoso caminhar que lhes provoca a sensação de proximidade com seus filhos e irmãos. A mobilização configura-se como recurso encontrado para "fazer alguma coisa" por seus meninos, assim evitando que os crimes pudessem se repetir, também para que as vítimas não fossem jamais esquecidas. (LACERDA, 2014, p.49)

Buscou analisar o processo em que identidades políticas são constituídas em resposta a um acontecimento de violência vivido como evento devastador, partiu da mobilização social dos familiares dos meninos de Altamira, na intenção de demonstrar como o mobilizar-se, embora seja referido como uma lenta e dolorosa "caminhada" ("tortuosa" e crivada de "espinhos"), é uma ação política da maior importância, tanto no sentido mais amplo quanto em seu sentido micropolítico, relativo à gestão de suas emoções (LACERDA, 2014 apud REZENDE; COELHO, 2010).

Nesse contexto, encontrou a mãe de uma das vítimas, Dona Rosa, que se sentia "fraca" devido às dores e os sofreres desde a morte do filho; e por outro lado sentia-se solidária aos sentimentos de outras mães. Segundo suas percepções, essas mães tinham ainda menos meios do que ela de "lutar", de "fazer alguma coisa" para que aquelas violências fossem interrompidas e para que a memória de seus meninos fosse velada. Foi, portanto, motivada pelo sofrimento, mas também pela compaixão e pela indignação, que dona Rosa tomou a decisão de "lutar":

> Dona Rosa espera construir a adesão à sua causa. Para tanto, ela não só descreve os crimes como também as "falhas", as tantas "omissões" ao longo dos anos de interação com o poder público. Ainda que pudesse construir sua fala de modo acusatório – uma vez que ela considera que o "Estado" é o responsável pelas "omissões" e "abandonos" que "massacram" os familiares – dona Rosa opta por encaminhar sua reivindicação em termos de um "pedido", um "pedido de justiça". (LACERDA, 2014, p. 66)

Retomando a metáfora proposta, ser replicante é ser militante, é sair do luto para ir à luta: "As retribuições da militância, nesse sentido, não são ignoradas pelos sujeitos, mas também não são acionadas prioritariamente quando se fala da luta" (LACERDA, 2014, p. 68). A autora nos ajuda a compreender que a participação em movimentos sociais capacita os sujeitos a lidarem com instâncias da burocracia, aprimoram o vocabulário e a escrita, proporciona o contato com novos agentes e instituições, resultando em um capital social não mensurável. A partir desta atitude de resistência, nasce a atitude replicante na luta por direitos.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

"*A realidade é aquilo que, quando você para de acreditar, não desaparece*" (DICK, 1928)

Com base nos autores estudados percebo como a noção de direitos humanos foi posta em cena como algo autoevidente e como essa concepção do século XVIII ainda não foi consolidada nos dias de hoje. Compreendemos como os romances epistolares contribuíram à sua época para despertar um senso de empatia pela condição humana que ultrapassava as barreiras da classe social, nacionalidade e etnia entre as pessoas. Esse reconhecimento entre o eu e o outro, figurado na literatura, foi crucial para a construção de uma sensibilidade pautada no reconhecimento da autonomia do ulterior. Os espetáculos de tortura oficial e execução em praça pública foram perdendo força com o desenvolvimento de empatia e respeito ao corpo do outro

Identificamos a existência dos mecanismos de vida e de morte da sociedade, a "biopolítica", o conjunto de processos como a proporção dos nascimentos e dos óbitos, a taxa de reprodução, a fecundidade de uma população, alvos de controle desse biopoder. Nos estudos dos autores inspirados nas teorias de Foucault, fica evidente que a questão do racismo que já existia a muito tempo e foi inserido nos mecanismos do estado pela emergência do biopoder, como a qualificação de certas raças como boas e outra, ao contrário, como inferiores. Na escolha de quem vai viver, que vai morrer. Quem tem direito à assistência por parte do Estado ou continuará à margem, habitando a sombra dos viadutos das grandes e pequenas cidades,

praças e prédios abandonados. Estes sujeitos se tornam excluídos de seus direitos, invisíveis ao Estado e à sociedade, consequência do filtro social que considera a situação de rua, pobreza e dependência do uso de drogas e álcool como sendo exclusivamente responsabilidade pessoal. Naturaliza situações como as vividas na "cracolândia" ou proporciona conflitos entre os atores sociais que tentam intervir, intervenções violentas e internações compulsórias, apontadas como ineficazes.

Baseado na metáfora dos "replicantes", extraída do filme *Blade Runner*, procurei reconhecer nos artigos estudados os sujeitos que representam a maneira como emergem nos movimentos sociais as novas formas de resistência e luta pelos direitos nem sempre autoevidentes.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem**. Origens do Totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

CARTA CAPITAL. **Cracolândia:** "Internação compulsória é ineficaz e contraproducente". Maio de 2017. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/sociedade/cracolandia-internacao-compulsoria-e-ineficaz-e-contraproducente/. Acesso em: 15 dez. 2019.

DICK, Philip K. **Androides sonham com ovelhas elétricas?**; Tradução de Ronaldo Bressane. São Paulo: Aleph, 2014.

FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. In: FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martin Fontes, 1999

HILLIS, Susan D. et al. Estimativas mínimas globais de crianças afetadas por orfandade associada a COVID-19 e mortes de cuidadores: um estudo de modelagem. **The Lancet**. Londres, Inglaterra, v. 398, n. 10298, p. 391 – 402, 2021. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01253-8/fulltext . Acesso em: 21set. 2021

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos Humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

LACERDA, Paula. O sofrer, o narrar, o agir: dimensões da mobilização social de familiares de vítimas. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre, a. 20, n. 42, p. , jul/dez 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ha/a/5WGgQDpdXW9h6vNDNxv7pNC/?format=pdf&lang=pt . Acesso em: 22 set. 2021

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Revista do PPGAV, UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 32, p.123-151,2016. Disponível em: https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/necropolitica.pdf. Acesso em: 14 Ago. 2020

NETO, Joachim Melo de Azevedo. Direitos Humanos: um projeto inacabado. (Resenha da obra: HUNT, Lynn. A invenção dos direitos Humanos: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009) **Revista Estudos de Política**. Campina Grande, v. 1, n. 1, 2012.

RUI, Taniele. Vigiar e cuidar: notas sobre a atuação estatal na cracolândia. **Revista Brasileira de Segurança Pública.** São Paulo, v. 6, n. 2, p.336-351, Ago/Set 2012.

REFUGIADOS AMBIENTAIS, (IN)JUSTIÇAS AMBIENTAIS E DIREITOS HUMANOS

Emilia da Silva Piñeiro[1]
César Augusto Soares da Costa

Introdução:

O deslocamento humano por motivos ambientais não é nenhuma novidade em termos de pesquisas, muito se vem debatendo e problematizando a falta de amparo jurídico, social e político frente as pessoas que se deslocam internamente ou internacionalmente de seus locais por motivos de rupturas ambientais. Ao pesquisar sobre refugiados ambientais, nos deparamos com inúmeras pesquisas debatendo sobre a questão da nomenclatura refugiados ambientais, uma vez que está não é reconhecida em nenhum instrumento jurídico normativo internacional, tampouco nacional.

A compreensão dos conflitos ambientais, bem como dos refugiados ambientais já são uma realidade que beira a nossa porta, pois constatamos que cada vez mais, a lógica do modelo de desenvolvimento capitalista e evidenciam a necessidade da luta por Justiça Ambiental.

A questão dos refugiados por motivos ambientais requer destaque não só pelo fato de que atualmente, com o aumento de eventos danosos que levam a mobilidade de pessoas em níveis nacionais e internacionais. Mas também pela questão de ausência de políticas migratórias de Estados, comunidades e locais que os recebem, que passam a ser vistos com olhares de discriminação, repúdio e sob a concepção da competitividade em vários setores e segmentos da sociedade. Devido a não existência de um consenso conceitual para designar os seres humanos que se deslocam motivados por questões ambientais, são reconhecidos como "deslocados ambientais", "refugiados", "migrantes ambientais" ou "ecorefugiados". A Organização Internacional de Migrações (OIM, 2012), conceitua migrantes ambientais, como:

> Pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos de mudanças bruscas ou progressiva no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a ter que deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam, quer no seu território ou no estrangeiro. (OIM, 2012).

[1] Doutoranda Emilia da Silva Piñeiro – Universidade Católica de Pelotas (UCPEL) e-mail: emiliapineiro@gmail.com Prof. Dr. César Augusto Soares da Costa – Universidade Católica de Pelotas (UCPEL) e-mail:

A questão da obrigatoriedade para se deslocar, para se retirar de determinado local, é entendido por Sassen (2016) como uma expulsão. Para a autora, atualmente enfrentamos um problema na economia política global, que é o surgimento de novas lógicas de expulsão, pois nas últimas décadas houve um crescimento na quantidade de pessoas, empresas e lugares expulsos de ordens sociais e econômicas centrais mundiais, que refletem em um capitalismo avançado, complexo e brutal. Sassen (2016) exemplifica diferentes formas de expulsões, dentre elas a que aqui nos interessa, que estão relacionadas aos impactos ambientais, sociais e financeiros que perpassam as relações com os sujeitos refugiados ambientais.

As complexas expulsões de Sassen (2016) nos demonstra que este conceito está para além da categoria desigualdade social e segregação, é necessário compreender as patologias do capitalismo e a lógica financeira executada pelas grandes empresas. Assim, estamos diante de um enigma social, no qual a capacidade de as finanças gerarem capitais lucrativos deveria ser utilizada para o desenvolvimento social da sociedade, entretanto, o que vivenciamos é um desenvolvimento social de extrema desigualdade, uma democracia comprometida com a lógica mais perversa do capital, a expulsão de pessoas de suas terras e/ou propriedades, e também a degradação do meio ambiente.

A degradação do meio ambiente é segundo Sassen (2016) o campo que talvez esteja mais visível a impetração da lógica das expulsões, porque sabemos que nos utilizam do meio ambiente e que estamos destruindo a biosfera. Porém, as políticas ambientais utilizadas, não refletem, nem levam a uma compreensão clara de suas condições atuais, ou seja, podemos dizer aqui, que as políticas ambientais adotadas são como uma máscara para a população. Evidencia-se que esse extrativismo uma hora vai cessar os recursos naturais, mas nos é escondido como e quais os seus reais objetivos, "contem enormes capacidades de intermediação que agem como uma espécie de névoa, reduzindo nossa capacidade de enxergar o que está acontecendo" (SASSEN, 2016, p.23).

Portanto, estas questões orientam uma pesquisa de doutorado, que visa compreender o posicionamento do Estado frente aos conflitos ambientais em decorrência da mineração que envolvem populações denominadas como "refugiados ambientais" no Brasil. Metodologicamente, nesta parte da pesquisa aqui apresentada, o estudo implicará em uma pesquisa bibliográfica.

Logo, no ordenamento jurídico atual não há um reconhecimento e amparo legal para essas populações que estão caracterizadas por situações de injustiça ambiental, portanto, vem à lume a pesquisa intitulada *Refugiados Ambientais e os Conflitos Ambientais.*

Os refugiados ambientais na perspectiva da (In)justiça ambiental

A mobilidade humana é permeada por causas políticas, sociais e econômicas motivadas por diferentes circunstâncias, ligadas a globalização e seus avanços tecnológicos e também a uma sociedade complexa, marcada por tensionamentos do modo de produção do capitalismo e nos últimos anos, vem demonstrando impactos socioambientais cada vez mais agudos em nível global.

Entendemos que reprodução ampliada do capital (HARVEY, 2004), impulsiona lógicas assimétricas visibilizadas na esfera estatal. No caso do Estado brasileiro vem produzindo refugiados ambientais dentro do seu próprio território sob a lógica excludente nas aqui consideradas novas fronteiras de extensão do capital. Portanto, para o presente escrito, trago algumas nuances do nexo entre refugiados ambientais, desigualdade ambiental e justiça ambiental.

O deslocamento forçado de pessoas no Brasil vem se tornando uma realidade social. Segundo dados do Observatório das Migrações Forçadas do Instituto Igarapé, entre 2000 e 2017, 8.8 milhões de brasileiros foram deslocados forçadamente. As causas de deslocamento forçado resultam da construção de infraestruturas de grande porte como usinas hidroelétricas, mega empreendimentos, rodovias, rompimento de barragens, enchentes, deslizamentos entre outras, aqui consideradas injustiças ambientais, que produzem refugiados ambientais por todo o Brasil. Compreende-se que estas pessoas deslocadas de forma forçada, são refugiados ambientais.

O debate acerca da definição dos refugiados ambientais, é fundado por complexidades e controvérsias, mas torna-se cada vez mais necessário esta delimitação e consequentemente a proteção a estes indivíduos que deslocam-se em estado de vulnerabilidade e necessitam de refúgio devido aos mais variados desastres e degradação ambientais.

De acordo com a pesquisa de Raiol (2010), o termo refugiados ambientais (environmental refugees), ganhou notoriedade no ano de 1985 sendo apresentado pelo professor egípcio Essan El-Hinnawi na Conferência das Nações Unidas realizada em Nairóbi, na África. Entretanto, mesmo com a urgência desta nova categoria de refúgio, na época não surtiu nenhum efeito prático, tampouco discutido profundamente. Fora com as inúmeras mutações ambientais do século XXI, que está temática voltou ao centro das pesquisas e debates, demonstrando assim, o potencial urgente emergente da causa ambiental.

Muitos pesquisadores distinguem os desastres ambientais causados pelo homem (como o rompimento de barragens) com desastres motivados por força da natureza (enchentes,

terremotos) ou projetos de obras justificadas pelo desenvolvimento e progresso de localidades (construção de hidrelétricas). Entretanto, entende-se que todas estas motivações caracterizam e produzem refugiados ambientais, porque conforme análise do Coletivo Brasileiro de Pesquisadores de Desigualdade Ambiental (ACSELRAD ET ALL, 2012), são os grupos socialmente vulneráveis que mais sofrem impactos de catástrofes ambientais, pois são estes grupos que além de estarem expostos a estes riscos, possuem uma capacidade desigual de proteção adequada por parte das autoridades públicas.

No mais, por ser difícil de separar em alguns casos concretos o real motivo que levam pessoas a se deslocar, há certa resistência em considerar os que se deslocam por motivos ambientais como refugiados. O maior argumento utilizado para barrar este reconhecimento, é o que de que esta terminologia enfraqueceria o instituto internacional do refúgio. Entretanto, defendemos o contrário: O reconhecimento dos deslocados por motivos ambientais como refugiados, fortaleceria esta pauta, através da renovação do conceito de refugiado.

Em suma, bastando que a pessoa seja forçada a deixar o seu habitat tradicional por motivo ambiental que prejudique a qualidade ou torne insustentável a vida humana, reflete em injustiças ambientais para com estes refugiados. Complementando este posicionamento:

> Do mesmo modo, é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais e étnicos sem acesso as esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infra-estrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho. (ACSELRAD, 2009, p.8).

E é toda esta negligencia do Estado, pautadas por um movimento de liberalização da economia e flexibilização de direitos, que garantem a expansão e acumulação do capital que reflete em um meio ambiente atacado por este capital, gerador de expulsões e consequentemente produtor de refugiados ambientais.

Esta retórica engrenagem movida pelo extensão do capital na sociedade, gera impactos diretos ao meio ambiente e a populações residentes de determinadas áreas vistas como lucrativas a este capital, e o certo é que estas comunidades serão instigadas a se deslocar ou então, como no caso de rompimento de barragens, que são obrigadas a se deslocar com a anuência e a negligência do Estado. E é este movimento da relação meio ambiente e capital, gerador de refugiados ambientais que se converge a luta por justiça ambiental.

Henri Acselrad (2010), define justiça ambiental como um movimento de ressignificação da luta ambiental, fruto “de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça

social" (2010, p.108). Dessa forma, o significado do conceito de justiça ambiental relaciona-se com os refugiados ambientais pois, sob o olhar de Acselrad (2010), a justiça ambiental identifica a desigual exposição ao risco ambiental, que resulta na acumulação de riqueza a partir na degradação ambiental dos mais despossuídos, com o aval do Estado, que além de desassistir estas populações impulsionando a desigualdade é ausente em políticas que limitem a ação destes mercados.

Ou seja, na atual conjuntura brasileira, questões sociais e ambientais são inseparáveis e estão intrínsecas com o desenvolvimento econômico do capital, gerando o que Acselrad (2010) identifica como desigualdade ambiental. O coletivo brasileiro de pesquisadores da desigualdade ambiental (ACSELRAD ET ALL, 2012), aponta para o combate ao senso comum que responsabiliza a todos os seres humanos pelos danos ambientais ao planeta e também de que os desastres ambientais são democráticos. Mas sabemos, conforme nos demonstra Fontes e Miranda (2014) que os atingidos por desastres ambientais pertencem a grupos socialmente vulneráveis, como negros, índios, ribeirinhos, pescadores artesanais dentre outras populações tradicionais e portanto, não somos todos responsáveis e tampouco os desastres ambientais são democráticos.

Juntando ensinamentos de Acselrad (2010) e Pacheco (2008), ganancia e preconceito constroem esse cenário emergente político, social e ambiental. Podemos visualizar que o capital possui poder de opção, escolhendo onde quer atuar e quem quer atingir.

Foi na década de 1970, nos Estados Unidos que surgiu a conceituação de desigualdade ambiental, também chamado de racismo ambiental por Tania Pacheco (2008) pois a partir de protestos contra um depósito de resíduos tóxicos, que percebeu-se que estes locais de descarte eram bairros habitados por negros. Atualmente, após 50 anos do surgimento da denúncia contra desigualdades ambientais e racismo ambiental, Pacheco (2008) afirma que esta luta transcende a cor, pois o Brasil e o seu atual modelo extrativista demonstra nenhum respeito aos moradores das regiões vistas como lucrativas, que em sua maioria pertencem a grupos socialmente vulneráveis.

Loureiro e Layrargues (2013) apontam que os últimos 30 anos no Brasil foram marcados pela liberalização da economia, a flexibilização do trabalho e também a reorganização do Estado para garantir a continuidade do modelo expansionista do capital, no qual o meio ambiente possui o papel de servir aos interesses públicos em uma sociedade que preza pelo poder do interesse privado. E é nesta mudança do Estado brasileiro em prol da continuidade do capitalismo que se formam estas relações políticas, sociais e ambientais.

Portanto, estamos nos referindo a uma crise socioambiental, marcada para além do desmatamento, do aquecimento global, de inundações ou instalação de grandes empresas, é também uma crise social porque destrói localidades, pessoas, estilos de vida e todo este prejuízo é socializado pelo capital, ou seja, todos pagam mas poucos lucram e é por isso, que afirma-se que existe desigualdade ambiental e portanto, não é democrática a distribuição dos efeitos ambientais como nos é pregado.

> Segundo tal discurso, fortemente empregado na mídia, mas também identificável em parte da literatura acadêmica, os danos ambientais incidiram de forma igual sobre todos os grupos sociais, considerados parte de "um mesmo planeta". A noção de desigualdade ambiental, ao contrário, procura evidenciar que o "planeta" não é compartilhado de forma igual entre todos e que para se construir um mundo efetivamente "comum" seria preciso que as iniquidades fossem devidamente enfrentadas" (ACSELRAD ET ALL, 2012, p. 166).

As comunidades mais vulneráveis são instigadas a se deslocar, que a sua qualidade de vida pode ser deverasmente afetada e ainda, quando negam-se a sair de seus locais, são tidas como contrárias ao desenvolvimento, o que não passa de uma manobra criada para que a sociedade os taxe assim, contrárias ao desenvolvimento. Pacheco (2008) enfatiza que para estas comunidades tradicionais resta o exílio, tornam-se refugiados obrigadas a residir em assentamentos ou em locais onde não é possível manter suas tradições culturais e laborais. Na maioria das vezes, estas pessoas não encontram um local para residir em plenas condições de sobrevivência.

Este empasse entre comunidades tradicionais e ilusório desenvolvimento, desencadeia o conflito ambiental, categoria que pela percepção de Loureiro e Layrargues (2013) qualifica e integra uma ação em defesa da justiça social e ambiental, fruto das relações estabelecidas nos processos antagônicos de interesses entre agentes que disputam recursos naturais e aqueles que buscam legitimar seus modos de vida.

Neste sentido, o Estado ao adotar o seu modelo de expansão e acúmulo de capital como prioridade, reproduz uma sociedade de exclusão e expropriação no qual alguns seres humanos não são prioridades. Essa lógica é marcada pela desigualdade ambiental e por injustiças ambientais com algumas comunidades que se profundam em uma crise socioambiental que para compreender toda esta dinâmica, é necessário pesquisar de uma forma conexa e abrangente o social, o capital e o ambiental, buscando alternativas para cessar com este sistema excludente, priorizando o ser humano e seus saberes culturais e seu modo de vida.

Por fim, também torna-se necessário compreender que nesta dimensão social, capital e ambiental, o papel do Estado que a partir de suas políticas de flexibilização do capital que

culmina na flexibilização de leis ambientais, isenções/benefício fiscais, e cessão de terras para grandes empreendimentos, esta concomitantemente produzindo refugiados ambientais. Portanto, o objetivo destas notas introdutórias é debater a questão dos refugiados ambientais juntamente com a justiça ambiental, para fortalecer não somente a luta por reconhecimento jurídico desta categoria, mas também expor problemas causados pelo ataque do capital ao meio ambiente, que provoca a expulsão social humana e da biosfera.

Considerações Finais: Os impactos da violação dos Direitos Humanos sobre os Refugiados Ambientais

Contemporaneamente, podemos perceber que existe uma relação intrínseca entre os direitos humanos e a justiça ambiental. Calgaro e Rech (2017), identificam essa relação entre os direitos humanos e a justiça ambiental como uma postura contemporânea atualmente de grande relevância para a transformação da realidade social.

Consoante com o entendimento de Wolkmer e Lippstein (2017) "o caráter universal dos Direitos Humanos enfrenta alguns paradoxos quando depara-se com princípios como a soberania dos Estados ou a autodeterminação dos povos" (2017, p. 288) porque na maioria das vezes, acaba por legitimar violações aos Direitos Humanos, uma vez que o Estado reconhece os sujeitos de direitos de forma formal, mas não contempla estas pessoas. No caso dos refugiados ambientais, é reconhecido o seu direito a permanecer no seu lugar de origem, mas não é contemplado, igualmente o Estado não os protege e acabam por expulsa-los.

Não obstante, para de fato compreender a questão dos refugiados ambientais no Brasil ao caráter universal dos Direitos Humanos, é necessário uma compreensão latino-americana de direitos humanos. A América Latina possui uma história de luta, reinvindicações, reconhecimentos, de diversas culturas que não condizem com a construção europeia de Direitos Humanos. Para Wolkmer e Lippstein (2017, p.291) "viver um discurso ideológico que não pertence a América Latina a título de Direitos Humanos universais é admitir a subalternidade e a perpetuação da colonização".

Por tanto, isto nos demonstra que precisamos reconhecer que o sistema universal dos direitos humanos possui uma matriz eurocêntrica, apropriada de um discurso de dominação e colonização, que nega e não reconhece direitos e histórias de outros povos, que não se enquadram no padrão reconhecido pelo eurocentrismo que é o do homem branco, europeu e burguês.

Atualmente, Calgaro e Rech (2017) apontam para uma crescente tendência em relacionar a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e a questão ambiental, especialmente as relacionadas com a luta por justiça ambiental, que estão ligadas a lutas por direito humanos e fundamentais. As evidencias dessa relação entre os direitos humanos e a dignidade humana, analisadas a partir do contexto social capitalista, originam situações objetos deste estudo, que são os refugiados e impactos na violação de seus direitos. Tal visão, diverge da perspectiva antrópica que responsabiliza a ação humana frente a questão ambiental, pois:

> Nesse sentido, ações humanas que provocam o desequilíbrio ecológico, provocam igualmente inúmeras situações que configuram uma negação da dignidade a certos setores e grupos sociais, em especial os grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Portanto, a relação entre um ambiente ecologicamente equilibrado e a dignidade humana é evidente, isto é, a existência de um meio ambiente sadio e equilibrado é condição de possibilidade de uma vida digna. (CARVALHO, 2006, p. 78).

Em 1972, a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano[2], foi o primeiro marco jurídico a reconhecer que as questões ambientais compõe um dos direitos básicos do ser humano. Segundo Thomé (2016) a Conferencia de Estocolmo sore o Meio Ambiente Humano pretendeu marcar a inserção dos Estados no âmbito do debate ambiental a nível global. Ademais, ao final desta Conferência, foi firmada a Declaração sobre o Meio Ambiente, que constituem um prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, como podemos observar no primeiro princípio da Declaração:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. (DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO, 1972).

No mais, a Declaração destaca o ser humano como resultado do meio que o circunda, proclama pela defesa e melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, sugerindo que todas os cidadãos, comunidades, empresas e instituições que buscam equacionar desenvolvimento e a preservação ambiental. Logo:

[2] A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano.

> A maior questão que afronta o caráter universal dos direitos humanos são os efeitos da globalização e do pensamento neoliberal, a lógica de mercado atual, a atuação das empresas multinacionais, a posição das instituições financeiras, dentre outras, buscam um desenvolvimento estritamente econômico que não observa os direitos historicamente construídos para a proteção e bem estar do ser humano com uma vida digna. (WOLKMER E LIPPSTEIN, 2017, p. 289).

O atual cenário nos mostra uma outra perspectiva. As ações do capitalismo monopolista impõem à sociedade lógicas mercantis na apropriação da natureza, gerando impactos as populações atingidas por tal perspectiva, provocando inúmeras situações de violação de direitos humanos, negação de direitos fundamentais.

> De forma similar, está claro que a depredação deliberada do meio ambiente pode gerar efeitos catastróficos não apenas em termos ecológicos, mas também sobre as populações humanas. Ações estrategicamente planejadas para destruir uma parte importante do meio ambiente representam uma infração aos direitos humanos básicos das pessoas afetadas. (FREELAND, 2005, p.119)

Diante disso, o capitalismo e a globalização se sobrepõem a lógica dos direitos universais dos seres humanos, ou seja, existe uma incompatibilidade entre o capitalismo e os direitos humanos que é negada, não discutida. A modernidade e os próprios direitos humanos possuem uma face que não é mostrada, ficando o discurso preso a garantia e efetividade e a falsa universalidade dos direitos humanos. Ademais, sabemos que os Direitos Humanos não estão ao alcance se todos, as desigualdades existentes atualmente, as expulsões, os refugiados ambientais evidenciam que há uma impotência no alcance global da universalização dos Direitos Humanos.

Por isso é necessário examinar criticamente a historicidade dos direitos humanos, a partir da sua trajetória convencional, porque é necessário reconhecer que existe uma outra história interpretativa dos direitos humanos, como reconhece Wolkmer (2015) no direito dos marginalizados, dos negados, dos injustiçados, e neste caso em análise, dos refugiados ambientais, ou seja, como os direitos humanos dos refugiados ambientais podem ser vistos? Já que estamos falando de sujeitos negados, ou como nos ensina Dussel (2017), encobertos.

Para isso, é necessária agregar uma crítica emancipadora aos direitos humanos, ou seja, os direitos dos negados de cidadania, o direito dos refugiados, dos povos tradicionais, porque há de se ter em mente, as lutas sociais das minorias, a busca por reconhecimento do seu modo de viver, o respeito a sua cultura, a preservação da sua identidade.

Portanto, para além da violação dos direitos humanos e ambientais, a luta por justiça ambiental nestes termos, nos mostra a importância desta luta em reconhecer os direitos fundamentais e ambientais para todos os indivíduos. Entendemos que atualmente, a relação entre os direitos

humanos e a justiça ambiental são de grande impacto e relevância, e precisam ser debatidas em conjunto, para pensarmos o bem-estar e a dignidade para que não haja refugiados ambientais.

Referências

ACSELRAD ET ALL. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? **e-cadernos CES** [Online], 17 | 2012, posto online no dia 01 setembro 2012, consultado o 04 fevereiro 2020

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.
ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CALGARO, Cleide; RECH, Moises João. Justiça ambiental, direitos humanos e meio ambiente: uma relação em construção. Rev. de Direito e Sustentabilidade. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 1 – 16. Jul/Dez, 2017.

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio ambiente & direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2006.

Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano (1972). Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html Acesso em 25 de out. 2020

DUSSEL, E. A filosofia da libertação frente aos estudos pós-coloniais, subalternos e a pós-modernidade. **Rev. Direito e Práx**. Rio de Janeiro, vol. 08, n.4, 2017, p.3232-3254.
FREELAND, Steven. Direitos Humanos, meio ambiente e conflitos: enfrentando os crimes ambientais. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 2 Número 2, 2005.

HARVEY, D.**O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.
LOUREIRO, Carlos Frederico B.; LAYRARGUES, Philippe Pomier. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v.11, n.1, p. 57-71, jan/abr. 2013.

OIM. Organização Internacional de Migrações. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/definitional-issues> Acesso em 30/08/2019

PACHECO, Tânia. **Racismo Ambiental**: expropriação do território e negação da cidadania. 2008. Disponível em: Acesso em: 10 de mar. 2020

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. Ultrapassando fronteiras. A proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Nuria Frabis, 2010

SASSEN, Saskia. Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global. Tradução Angélica Freitas. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra. 2016.

THOMÉ, Romeu. Manual de Direito Ambiental. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos; LIPPSTEIN, Daniela. Por uma educação latino-americana em direitos humanos: pensamento jurídico crítico contra-hegemônico. R. Dir. Gar. Fund., Vitória, v. 18, n. 1, p. 283-301, jan./abr. 2017

A DECONIALIDADE DOS CURRÍCULOS ESCOLARES COMO LUTA SOCIAL

Andrea Bello[1]

1. Introdução

Os currículos escolares ainda parecem estar a serviço de uma lógica colonial ocidental moderna, contendo, em seu cerne, a disposição ou para ignorância leniente ou para a sabotagem deliberada do processo de tomada de consciência e ação do colonizado como legítimo agente questionador e transformador de sua realidade. Com isso, parecem também contribuir para a manutenção de uma civilização que opta por se esquivar dos próprios princípios civilizatórios que diz respeitar, incapaz de resolver seus problemas mais ancestrais e, portanto, seguindo em decadência, doente e agonizante (CÉSAIRE, 2020, p.9). Talvez isso explique, pelo menos em parte, a resistência à perspectiva negra e dos povos tradicionais sobre as políticas de educação, às ações afirmativas somadas à universalização de políticas públicas, à busca pela equidade como diretriz para a justiça social no enfretamento às desigualdades, ao combate ao racismo, ao preconceito de gênero e à homofobia e à desconstrução da hegemonia da interpretação eurocentrista do mundo e do saber científico. Talvez isso explique, também, por que a história dos nossos antepassados africanos é, na maior parte do tempo, contada a partir da visão do branco, do colonizador, do momento em que aqui chegaram escravizados e da colonialidade que ainda habita em nós. Talvez isso explique, ainda, por que tantas personalidades negras, que foram importantes para nossas conquistas políticas e sociais, sigam invisibilizadas, estereotipadas ou tratadas como meros coadjuvantes nos livros didáticos, nos museus e nos anais da nossa História. Talvez isso explique enfim, mas não por derradeiro, por que o retrato de Machado de Assis nos foi apresentado, geração após geração, "esbranquiçado" como se porque negro fosse não poderia ser quem é.

É a partir da compreensão de que a educação tem o poder de fazer justiça com o passado no presente na mesma medida em que constrói o futuro, que propomos, neste trabalho, uma reflexão sobre a importância da luta social como estratégia de decolonialidade dos currículos. Sabemos que o assunto é denso e possuiu muitas nuances e, por óbvio, não pretendemos aqui

[1] Andrea Bello, doutoranda do Programa de Estudos Pós Graduados em Política Social, da Universidade Federal Fluminense - UFF.

esgotá-lo, apenas trazer alguns apontamentos à luz de autoras e autores que há muito se debruçam sobre tal tema na seção que se segue e em uma breve conclusão.

2. A colonialidade e a decolonialidade dos currículos escolares

O ano de 2003 representou um importante marco temporal na direção da ressignificação dos currículos da educação básica brasileira, uma vez que naquele ano a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) [2] foi alterada pela Lei n. 10.639/03[3] que introduziu nos currículos das escolas públicas e privadas da educação básica, e também nos cursos de formação de docentes e bacharelados, a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura afro-brasileiras e africanas[4], resultado de décadas de lutas de diversos movimentos sociais, em especial do Movimento Negro[5]. A partir da institucionalização de tal temática como política educacional de Estado, surgiu a possibilidade de, em um importante espaço de disputa de poder, a saber, os currículos escolares, agregar esforços à luta pela decolonialidade na interpretação do percurso histórico do povo brasileiro, das relações de poder e da conformação da desigualdade socioeconômica, a fim de desconstruir a visão eurocentrista hegemônica no ensino da História do e no país.

Desde os primórdios da colonização portuguesa[6], os currículos têm servido para estabelecer, tal qual "cânone sagrado", o que é "certo" ou "errado", o que é legítimo e ilegítimo, o que é moderno e o que é atrasado, os "povos civilizados" e os "povos primitivos", o mito das diferenças "naturais" entre as raças, a hierarquização das disciplinas escolares como "essenciais" e "menos essenciais", entre outros aspectos de conteúdo e forma. Em tempos recentes, os currículos passaram também a ser campo de disputa por grupos supostamente "pró-neutralidade da educação", autolegitimados em uma cruzada contra os moinhos de vento da "ideologia de gênero", do "esquerdismo", do "comunismo", do "marxismo cultural", entre

[2] Lei 9.394/96.

[3] Em 2004, foram estabelecidas as "Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana", a partir do Parecer CNE/CP 3/2004.

[4] Em 2008, a Lei n.º 11.645/08 alterou o artigo 26 A, tornando obrigatório também o ensino da história e da cultura das populações indígenas brasileiras.

[5] Segundo Gomes (2018, p.224): "entende-se por 'Movimento Negrobase' as mais diversas formas de organização e articulação das negras e dos negros politicamente posicionados na luta contra o racismo, bem como grupos culturais e artísticos com o objetivo explícito de superação do racismo e da valorização da história e da cultura negras no Brasil".

[6] Já em 1549, a ordem Jesuíta se estabeleceu no Brasil colônia estruturando e administrando escolas cujo objetivo principal era catequese dos povos indígenas, de acordo com os interesses de dominação da Coroa portuguesa.

outros anacronismos e quimeras no mínimo constrangedores. Contudo, ao contrário do que pregam, na prática, tentam partidarizar a educação e corromper seu caráter laico, ignorando deliberadamente os princípios constitucionais que a balizam, reafirmando a colonialidade que marca nossa sociedade.

2.1. Colonialidade e decolonialidade

Ao discorrer sobre as mudanças na compreensão de conceitos como modernidade, colonialismo e descolonialismo como parte da concepção de uma arquitetura conceitual básica para referenciar os conceitos de colonialidade e decolonialidade, Maldonado-Torres (2018) apresenta dez teses, entre as quais escolhemos destacar a primeira. Segundo o autor, suscitar questões sobre o colonialismo, a descolonização e demais conceitos relacionados, desperta certa ansiedade uma vez que tais questões "perturbam a tranquilidade e a segurança do sujeito-cidadão moderno" e suas instituições. Agravando a ansiedade por trás de tais questões, está "o colonizado como questionador e potencial agente" de mudança decolonial (MALDONADO-TORRES, 2018, p.33). Assim, é somente esperado que discutir a decolonialidade dos currículos implique luta social.

Colonialismo e descolonização são conceitos muito presentes no estudo da História moderna, sendo que o primeiro refere-se à "formação histórica dos territórios coloniais", ao *modus operandi* dos impérios ocidentais modernos em seus movimentos de expansão territorial e apropriação de riquezas, na maior parte do mundo e, o segundo, aos momentos históricos em que os sujeitos coloniais se insubordinaram contra os colonizadores e reivindicaram sua independência. Por outro lado, colonialidade é algo que existe e persiste a despeito do processo de descolonização, é "a lógica global de desumanização que é capaz de existir até mesmo na ausência de colônias formais", "embutida na modernidade" que se iniciou no processo de "descoberta" das Américas e resultou no "colapso do edifício da intersubjetividade e da alteridade", constituindo-se a essência de uma "nova ordem mundial" (MALDONADO-TORRES, 2018, p.35-37) que emergiu da ideia de raça e das relações capitalistas de trabalho que, por sua vez, convergiram e se associaram, estabelecendo-se como os dois eixos fundamentais de um novo padrão de poder (QUIJANO, 2005, p.117).

Assim, durante o processo de dominação dos povos americanos e, posteriormente, da escravização dos africanos, estabeleceu-se uma naturalização de hierarquia entre os seres humanos, a partir da ideia de raça, a qual Maldonado-Torres (2018, p. 37) nomeou como "catástrofe metafísica" e que se expressou nas relações entre os indivíduos a partir de três

dimensões: 1) na inferiorização dos corpos que eram diferentes daqueles dos colonizadores e, portanto, inferiores; 2) na expropriação da espiritualidade dos indígenas e africanos que não comungavam da fé "cristã"; e 3) na decretação da incapacidade de tais povos de se comunicarem, uma vez que as línguas e linguagens por eles dominadas não incluíam a escrita alfabética. Essas três dimensões de desumanização dos povos americanos e africanos que estão na origem e na formação da sociedade e do Estado brasileiros reside submersa nos preconceitos de raça, gênero, sexualidade, homofobia e outras formas de naturalização da opressão e da dominação, como explica Maldonado-Torres (2007, p.131):

> (...) la colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno, pero que en vez de estar limitado a una relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, más bien se refiere a la forma como el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí, a través del mercado capitalista mundial y de la idea de raza. Así, pues, aunque el colonialismo precede a la colonialidad, la colonialidad sobrevive al colonialismo. La misma se mantiene viva en manuales de aprendizaje, en el criterio para el buen trabajo académico, en la cultura, el sentido común, en la auto-imagen de los pueblos, en las aspiraciones de los sujetos, y en tantos otros aspectos de nuestra experiencia moderna. En un sentido, respiramos la colonialidad en la modernidad cotidianamente.

Sendo assim, reafirmar a colonialidade significa perpetuar mecanismos institucionais, crenças, costumes, práticas e conceitos que opõem os seres humanos entre os que dominam e os que "merecem" ser dominados e, diante disso, é somente razoável concluir que uma escola que emerge de uma sociedade que é produto de uma herança de colonialidade reproduzirá, em seus currículos e práticas pedagógicas, culturas e valores arbitrados pelas classes dominantes e, uma vez que tal escola seja concebida e aceita como detentora do saber "universal" e "neutro", ela se torna a reprodutora e legitimadora de desigualdades, privilegiando os privilegiados e excluindo os excluídos (BOURDIEU, 2014, p.59), perpetuando assim, nas estruturas subjetivas do povo, a "catástrofe metafísica" e é, neste aspecto, que se faz necessária uma reflexão sobre a relevância da luta social por um currículo decolonial. Convém, portanto, abordarmos sucintamente o conceito de "decolonialidade".

Entende-se por decolonialidade a "prática de oposição e intervenção" surgida no primeiro ato do sujeito colonial em oposição à colonialidade do poder iniciada no século XV e consolidada no século XVI a partir do "sistema-mundo capitalista/ patriarcal/ cristão/ moderno/ colonial europeu", com a criação de uma economia mundial e da emergência do discurso de modernidade que forjaria e legitimaria a opressão das populações indígenas, dos povos africanos, mulçumanos e judeus (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 17,18). Neste sentido, a decolonialidade como conceito pode contribuir para que o colonizado se

perceba agente transformador de sua realidade mantendo viva e clara a colonização em suas múltiplas dimensões no horizonte de luta social, não nos deixando esquecer que a lógica, a herança e os legados do colonialismo podem persistir para além do "fim da colonização formal e da conquista da independência econômica e política" de um país (MALDONADO-TORRES, 2018, p. 28).

Essa percepção tal qual agente transformador, proporcionada pela decolonialidade, pode explicar, pelo menos parte, muitas conquistas do Movimento Negro e dos povos tradicionais, já na primeira década dos anos 2000 no campo da educação, tais como as políticas de cotas, dos projetos de ações afirmativas e da obrigatoriedade da inclusão do ensino de história da cultura afro-brasileiras e africanas nos currículos da educação básica, entre outros resultados de luta social. Em verdade, na ocasião, abriu-se uma janela de oportunidade para que fosse incorporada a perspectiva dos afrobrasileiros e indígenas na reconstrução da cultura e dos valores presentes nas escolas e em seus currículos, além de considerá-los como agentes da decolonialidade, favorecendo a construção de um diálogo intercultural com outros sujeitos que vivenciavam "processos de subordinação no sul global" (BERNARDINO-COSTA; GROSFOGUEL, 2016, p. 22).

Infelizmente, no avançar da segunda década dos anos 2000, o cenário que testemunhamos nas escolas e nos seus currículos parece sinalizar que aquela janela de oportunidade está se fechando um pouco mais a cada dia. A Reforma do Ensino Médio e da Base Nacional Curricular Comum (BNCC)[7], ambas aprovadas em 2017, estabeleceram diferentes itinerários formativos e competências (específicas e gerais), habilidades e aprendizagens que, segundo os defensores de tais propostas, seriam essenciais para os estudantes em diferentes etapas da educação básica. Entretanto, na prática, uma vez implementadas no cenário de desigualdades educacionais, sociais e econômicas extremas presentes na sociedade brasileira, acentuadas pelos recortes de raça e gênero, ao invés de promover a equalização entre as classes, tais mudanças na educação pública parecem dualizá-la ainda mais, ou seja, de um lado a educação que é mais adequada e possível para os filhos das classes trabalhadoras e de outro a que é mais adequada e possível para os filhos das classes média e alta, além de hierarquizar disciplinas e seguir valorizando o conhecimento eurocentrista, afastando-nos de nossa latinidade. Somadas a isso houve as tentativas inconstitucionais de emplacar o projeto "Escola sem Partido" (que consumiu tempo e recursos

[7] "Base Nacional Curricular Comum", disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/ e "Novo Ensino Médio", disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361 , acessado em 31/0821.

públicos, em discussões insalubres e tentou criminalizar professores e professoras, sobretudo os do campo das ciências sociais), a desvalorização da política de cotas nas universidades e concursos públicos, sob o argumento de que são "injustas", entre outros tantos retrocessos, são alguns dos elementos que têm se colocado como obstáculo à decolonialidade dos currículos escolares e aprofundado os processos de desumanização dos indivíduos em função de suas singularidades, além de contribuir para reforçar preconceitos de raça, gênero, sexualidade e religião.

A própria Lei 10.639/03, mencionada no início deste trabalho, tem enfrentado mais de uma década de dificuldades desde a sua promulgação para se materializar nas salas de aula de um país que, em 2018, apresentava mais da metade de sua população, cerca de 60%, de negros, pardos e indígenas[8]. Um "olhar estrangeiro" sobre o tema poderia enxergar uma aparente contradição, afinal o que levaria uma sociedade de maioria parda e negra a resistir tanto, através de suas instituições, ao ensino da história afro-brasileira e africana e das populações indígenas na educação básica? Segundo Gomes (2018, p.225) isso ocorreria porque:

> o racismo ambíguo brasileiro é um dos pulmões por meio do qual se exala a colonialidade e o colonialismo presentes no imaginário e nas práticas sociais, culturais, políticas e epistemológicas brasileiras.

A partir de tal reflexão, lançando um olhar local sobre o processo histórico brasileiro, lembramos que o Brasil foi último país do continente americano a abolir a escravidão e que, enquanto foram escravos, os negros não podiam sequer ser alfabetizados, que dirá frequentar escolas, ainda que a sua força de trabalho (e talvez por isso mesmo) tenha sustentado a economia brasileira por três séculos. E mais, que mesmo depois de oficializada a abolição da escravatura, o Estado brasileiro, em seus diferentes regimes políticos, até o começo da década de 2000, nada fez ou pouco fez[9], diante da dimensão do impacto dos estereótipos da colonialidade imputados à população negra e da desvantagem de partida dessa população para integrar-se à sociedade (diferente do que aconteceu com os imigrantes europeus que para cá vieram no século XIX) como seres humanos livres, com direitos e acesso à riqueza socialmente produzida também pelo seu trabalho, exilados nas periferias das cidades, sem direito a terra e

[8] IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf

[9] Segundo Gomes (2009, p. 46), "nem a Constituição de 1988 e nem a LDB contemplaram, de fato, as reivindicações desse movimento em prol da educação. Os debates em torno da questão racial realizados entre o movimento negro e os parlamentares revelam um processo de esvaziamento do conteúdo político das reivindicações".

à margem da sociedade. Nossos antepassados africanos, que aqui chegaram depois de perderem seus lares, o direito sobre seus corpos e sua condição de ser político, se submeteram a trezentos anos de martírio, em estado de dominação absoluta nas mãos de uma minoria branca, alienados de nascença e mortos socialmente (MBEMBE, 2018, p. 27), o que explica em grande parte, o nosso racismo estrutural e a desumanização da população negra, ora velada ora explícita, que persiste até o tempo presente, ambos entranhados no nosso tecido social. É contra essa realidade, revelada no "racismo nosso de cada dia", nos indicadores socioeconômicos e nos números da população carcerária, no imaginário do mito da democracia racial e na naturalização das desigualdades, que se opõem a Lei 10.639/03 e demais políticas de ações afirmativas, materializando parte de uma luta social de decolonialidade dos currículos. Contudo, faz-se necessário mais do que isso, como explica Gomes (2009, p. 41) é preciso luta social:

> (...) significa ir além da adoção de programas e projetos específicos voltados para a diversidade étnico-racial realizados de forma aleatória e descontínua. Implica a inserção da questão racial nas metas educacionais do país, no Plano Nacional da Educação, no Plano de Desenvolvimento da Educação, nos planos estaduais e municipais, na gestão da escola e nas práticas pedagógicas e curriculares de forma mais contundente. Significa, portanto, a realização de uma mudança radical nas políticas universalistas, a ponto de toda e qualquer iniciativa de política pública em educação no Brasil passar a incorporar explicitamente a diversidade étnico-racial.

Dito de outra forma, a implementação de um conjunto de políticas públicas de ações afirmativas e leis (tais como a Lei 10.639/03) indutoras de inflexão, somadas a outras ações de decolonialidade dos currículos espalhadas por escolas urbanas, rurais e periféricas do país podem contribuir para a criação de espaços de discussão da promoção da equidade em um contexto de políticas universalistas e é justamente sobre isso de que se trata a decolonialidade dos currículos escolares como luta social diante de setores influentes e dominantes da nossa sociedade que defendem uma postura de "neutralidade", contrapondo-se à adoção de ações afirmativas como política de Estado (GOMES, 2009, p.41). Portanto, é nesse campo minado por preconceitos e colonialidade que se insere a luta social pela ressignificação dos currículos, uma vez que as dificuldades de mudanças se devem "mais à história das relações etnicorraciais neste país e aos processos que elas desencadeiam, consolidando preconceitos e estereótipos, do que a procedimentos pedagógicos, ou à tão reclamada falta de textos e materiais didáticos" (SILVA, 2007, p.500).

3. Considerações finais

Diante de uma realidade em que as instituições, incluindo às escolas, ainda operam dentro de uma lógica de colonialidade perpetuando, entre outras heranças deletérias do colonialismo, a desumanização dos negros e indígenas, impõe-se a reflexão da decolonialidade dos currículos escolares como luta social, como estratégia de construção de diálogo intercultural, de combate ao racismo estrutural e de promoção da equidade e da justiça social considerando como agente transformador o sujeito colonizado.

4. Referências

BRASIL, Presidência da República. Lei 10.639, de 10/01/2003. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm acessado em: 28/08/2021.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; GROSFOGUEL, Ramón. "Decolonialidade e perspectiva negra", Revista Sociedade e Estado, Vol: 31 num 1 (2016): 15-24. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/wKkj6xkzPZHGcFCf8K4BqCr/?lang=pt# acessado em 20/08/2021.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice Nogueira; Catani, Afrânio. (Org.). *Escritos de Educação.* 15. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

CÉSAIRE, Aimé. Discurso sobre o colonialismo. Tradução de Cláudio Willer. São Paulo: Veneta, 2020.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro e a intelectualidade negra descolonizando os currículos. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFOGUEL, Ramón. (Org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico.* 2. Ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2018.

GOMES, Nilma Lino. Limites e possibilidades da implementação da Lei nº 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: HERINGER, Rosana; PAULA, Marilene de. (Org.). Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Henrich Boll Stiftung; Action Aid, 2009.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf acessado em 31/08/2021.

MALDONADO-TORRES, Nelson. Sobre la colonialidade del ser: contribuiciones al desarollo de um concepto. In: CASTRO-GÓMES, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón. (Org.). *El giro decolonial: reflexiones para uma diversidade epistémica más del capitalismo global*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar, 2007, p. 127 –

167. Disponível em: http://ram-wan.net/restrepo/decolonial/17-maldonado-colonialidad%20del%20ser.pdf acessado em 31/08/2021.

_____. Analítica da colonialidade e da decolonialidade: algumas dimensões básicas. In: BERNARDINO-COSTA, Joaze; MALDONADO-TORRES, Nelson; GROSFOGUEL, Ramón. (Org.). *Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico.* 2. Ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2018.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: N – 1 edições, 2018.

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Aprender, ensinar e relações étnico-raciais no Brasil. Educação, Porto Alegre, n. 3, vol.63, p. 489- 506, set. /dez, 2007.

POR UM PROJETO ACADÊMICO-POLÍTICO DESCOLONIAL

Janaina da Silva Guerra[1]
Vini Rabassa da Silva[2]

1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo principal abordar dois desafios na luta contra o colonialismo que atravessa a educação brasileira, em especial o ensino superior. O primeiro desafio diz respeito a consolidação da Lei 12.711 de Agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas, que ainda com os avanços observados nos seus quase 10 anos de existência está sempre sendo posta em xeque, principalmente pelo discurso da democracia racial em nosso país. O segundo, está centrado na estrutura curricular das Instituições Federais que, baseada no eurocentrismo, silencia e exclui culturas e saberes dos povos e comunidades daqui.

Para compreender o primeiro desafio é importante conhecer a forma como as políticas de ações afirmativas foram se constituindo no Brasil. Para isso, será apresentado um breve recorte histórico acerca de três episódios cuja relevância serviu de propulsora para a promulgação da Lei de Cotas: a Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, na África do Sul em 2001 (Conferência de Durban); a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 (ADPF 186) que questionava o sistema de cotas na Universidade de Brasília (UnB); e o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº12.288 de 20 de julho de 2010.

E, para expor o segundo desafio será questionada a estrutura curricular hegemônica nas instituições públicas de ensino superior, que cumprem com a reprodução de um conhecimento elitista e branco dentro de uma perspectiva eurocêntrica, que distorce a percepção que temos de nós mesmos, direcionando todos nossos valores, crenças e verdades àquelas preconizadas pela Europa Ocidental e norte América.

Esperamos, que a reflexão sobre as ideias apresentadas neste trabalho evidencie a importância do enfrentamento destes dois desafios, que atravessam a educação brasileira, para

[1] Assistente Social da Universidade Federal de Pelotas, mestra e doutoranda em Política Social e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pelotas; janasguerra2@gmail.com

[2] Professora do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Mestra e Doutora em Serviço Social pela PUC-RS; vini.silva@ucpel.edu.br

a construção de um projeto acadêmico-político descolonial, que possa gestar novas gerações comprometidas com um novo projeto societário.

2. Desafios para construção de uma educação superior multicultural e inclusiva

2.1 Desconstruindo mitos

Desde a abolição da escravatura, quando promulgada a Lei Áurea em 1888, e a Proclamação da República em 1889, onde, em tese, se universalizou o direito à cidadania criando as condições de legalidade, para que cidadãos negros usufruíssem em todas as esferas da vida pública de uma igualdade de direitos, até então privilégios apenas dos brancos, criou-se no imaginário popular, reproduzido pelo senso comum, uma cultura de democracia racial.

É como se o fato de ter sido decretado oficialmente o fim de mais de três séculos de escravização, tivéssemos virado a página da história e, com isso, a exploração da mão de obra somada a todas as torturas, estupros, assassinatos fossem completamente apagados, tornando-nos uma sociedade harmônica, legal e socialmente igual, cabendo o "vencer na vida" à força de vontade de cada indivíduo. Desta forma, devido à garantia do direito de liberdade a todos, a inferioridade econômica e social dos não-brancos passou a ser considerada como consequência da falta de seus esforços individuais e, não, uma herança da escravidão.

Conforme Domingues (2005), o mito da democracia racial distorce o padrão das relações raciais no Brasil, e foi construído ideológica e intencionalmente por uma elite branca, com o objetivo de maquiar a opressiva realidade de desigualdade entre negros e brancos.

Quando se nega o preconceito racial, desarticula-se a luta antirracista, pois não se pode combater o que não existe. E um dos feitos do mito da democracia racial foi

> [...] ter ocultado: primeiro, o conflito inter-racial; segundo, a abissal desigualdade social entre negros e brancos [...]. Essa solução, mais que prescindir a instauração de um regime de apartheid, forjou o fetiche da integração simbólica do negro no seio da nacionalidade. (DOMINGUES, 2005, p.122).

Então, o que vemos é a "imposição de uma ideologia de 'democracia racial' que mascara a verdadeira discriminação e a dominação colonial dos negros" (QUIJANO, 2000, p. 21). Esta ideologia é responsável por criar uma falsa realidade que afeta o povo brasileiro, levando-o a acreditar na inexistência de diferenças raciais no país.

O mito da democracia racial não só tem adesão da população branca para justificar as mazelas da população não branca, como faz com que esta última também corrobore do mesmo

discurso, tomando para si a culpa por algo que foi construído historicamente como verdadeiro e por muito tempo inquestionável.

Este mito foi absorvido também no ideário da população negra e a fez crer que a solução para as desigualdades sofridas pela exclusão era individual, transcendendo a luta coletiva de transformação do sistema racial. Assim, quando um negro, individualmente, ultrapassava o entrave racial, não cindia, mas reforçava o mito, visto que sua atitude consistia em uma aceitação conformada às regras do jogo, postas pelo homem branco (DOMINGUES, 2005).

Sobre a culpabilização da vítima, Ianni (1989) nos diz que

> praticamente um século após a Abolição da escravatura, ainda ressoa no pensamento social brasileiro a suspeita de que a vítima é a culpada. Há estudos em que a 'miséria', a 'pobreza' e a 'ignorância' parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto. Não há empenho visível em revelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais" (p. 149-150)

Para o enfrentamento das expressões da questão social Iamamoto diz que é necessário

> a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública. (2001, p.10-11)

Dentro desta perspectiva e buscando descontruir a ideia de que o Brasil vive a democracia racial, numa sociedade pacífica, harmoniosa e de oportunidades iguais para todos e todas é que emergem movimentos antirracistas que exigem do Estado políticas de inclusão efetiva da população não branca em vários espaços, mas principalmente na educação.

O Movimento Negro[3] acompanhado das lideranças dos povos indígenas foram as (os) grandes protagonistas na luta antirracista tanto na educação básica, quanto na educação superior, com conquistas de maior relevância nessa última com a promulgação da Lei de Cotas.

Podemos citar aqui três pré-requisitos indispensáveis do ponto de vista político e histórico que deram as condições para que movimentos antirracistas, em especial o Movimento Negro, pressionassem o Estado brasileiro a adotar políticas (ainda que governamentais) de promoção da igualdade racial: o primeiro diz respeito a própria desconstrução do mito da democracia racial que mascara o racismo estrutural e institucional; segundo, os movimentos conseguiram desmistificar os argumentos de que a explicação da desigualdade social no Brasil

[3] "Entende-se como Movimento Negro as mais diversas formas de organização e articulação das negras e dos negros politicamente posicionados na luta contra o racismo e que visam à superação desse perverso fenômeno na sociedade" (GOMES, 2019 p. 20)

se restringisse, exclusivamente, à questão de classe e não de raça[4]; e o terceiro, é que os movimentos por igualdade racial conseguiram transcender o discurso de que as políticas governamentais, ou políticas públicas, direcionadas ao combate à pobreza e a miséria podem ser as mesmas para reduzir a desigualdade racial.

Ao pôr em pauta discussões que oportunizaram iniciar um processo de desconstrução desses mitos, os movimentos antirracistas conseguiram ampliar o debate para espaços que deram visibilidade às suas lutas. Aqui mencionaremos três eventos que contribuíram para efetivar políticas reparatórias principalmente não que diz respeito à garantia de direito ao acesso à educação superior, assim como para recontar a história do Brasil tal como ela se deu, ou seja, desencobrindo todas as violências resultantes da invasão europeia aqui.

A Conferência de Durban representa importante marco nos esforços empreendidos pela comunidade internacional "para abarcar diversos temas que incluíam intolerância religiosa, populações indígenas e quilombolas, pessoas LGBTIs, várias minorias étnicas, e outras questões que envolvessem racismo, xenofobia e discriminação" (FERREIRA, 2020, p.03). E no Brasil, além de contribuir para a implementação das primeiras políticas de ações afirmativas para inclusão de negros no ensino superior, também foi a partir das discussões dessa Conferência que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística passou a utilizar o critério de autodeclaração de cor/raça nos seus censos demográficos, além da aprovação do Estatuto da Igualdade Racial que teve origem nos debates travados pós-Conferência (FERREIRA, 2020).

O segundo evento diz respeito à ADPF 186 que questionava o sistema de cotas na UnB e foi tomada como improcedente pelo STF. Ela foi ajuizada pelo partido político Democratas (DEM) que, embasado no conceito da democracia racial, questionava a constitucionalidade da reserva de 20% das vagas daquela universidade à candidatos negros, pardos e indígenas. A arguição foi considerada improcedente pelo STF, pois, segundo seu relator, o ministro Ricardo Lewandowski, a política instituída pela UnB atende aos objetivos de pluralidade acadêmica e apresenta-se como uma forma eficaz de corrigir desigualdades históricas.

E, finalmente, o terceiro evento refere-se ao Estatuto da Igualdade Racial[5], PL de iniciativa do Senador Paulo Paim (PT/RS), que visa o combate ao racismo a partir da promoção

[4] Quijano nos traz que a ideia de raça passou a ser constituída e conhecida a partir da chegada dos colonizadores à América e "converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade" (2005, p. 108), dividindo-a em proprietários/não-proprietários, contribuindo para que os brancos europeus mantivessem sua hegemonia de classe dominante, perpetuando-lhes o direito de exploração da população negra, principalmente.

[5] Estatuto da Igualdade Racial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm> Acesso em: 20 ago. 2021.

social da população negra brasileira. Dentre as medidas reconhecidas, legalmente, está a posse definitiva das terras quilombolas e o ensino da história da África e da cultura afro-brasileira. O Estatuto em seu Art. 15, obriga adoção de ações afirmativas na educação. E, em 29 de Agosto de 2012 é instituída a Lei de Cotas, determinando a reserva de no mínimo 50% do total de vagas nas instituições federais de ensino para estudantes de escola pública, entre eles (as) negros (as) (pretos (as) e pardos (as)), quilombolas e indígenas.

Porém, apesar da instituição dessa Lei como política de reconhecimento, que tem por principal objetivo a reparação histórica das violências sofridas pela população negra e indígena, é necessário avançar no debate sobre a acolhida e inclusão para fins de conclusão da graduação.

O acesso aos cursos de graduação é fundamental, e deve ser política pública efetiva e permanente, ao contrário do que se tem hoje, na qual a Lei tem previsão de ser revista a cada 10 anos, ficando, assim, atrelada às políticas governamentais de cada época. Mas é preciso pensar para além do acesso, pois sem políticas de permanência, que garantam a acolhida e inclusão de estudantes cotistas durante toda a duração do Curso em que estão matriculados (as), o seu objetivo principal que é o de formar estudantes advindos/as da escola pública e assegurar de fato a equidade, tem sido inviabilizado por altos índices de evasão e retenção.

Quando Abdias do Nascimento (2017) nos fala que o genocídio negro, no Brasil, não se dá propriamente através do assassinato do corpo, mas sim do assassinato da cultura, da religião, dos costumes, dos saberes ancestrais da população negra e, aqui estendemos também aos povos indígenas, podemos incluir nestas outras formas de exclusão da vida, a questão da educação superior, o que tem interferido diretamente na permanência na Universidade.

Por isso, faz-se necessário construir estratégias que não se restrinjam apenas a suprir as questões basicamente econômica dos (as) estudantes, como auxílios alimentação, transporte, moradia, garantidos por programas estudantis que de uma forma ou outra são ofertados pelas instituições federais. É preciso, principalmente, pensar numa proposta que assegure discussões de classe, raça/etnia e gênero, de quebra de paradigmas, abrindo possibilidades efetivas de construções de processos dialógicos interculturais e inter-epistêmicos no ensino superior.

2.2 Pensando um projeto político-acadêmico descolonial

Iniciamos esse tópico partindo da constatação de que fomos e somos colonizados desde que aqui pisou o primeiro europeu. “Colonizados no sentir, no ouvir, no interpretar e no falar. E para pensar a possibilidade de descolonização é preciso, antes de qualquer coisa, pensar na colonização”. (ZANOTELLI, 2014, p.493)

Ainda que o Brasil tenha proclamado a independência na primeira metade do século XIX, sua relação colônia x metrópole se perpetua através do que Quijano (2015) chamou de colonialidade do poder. Colonialidade esta que nos atravessa também enquanto perspectiva eurocêntrica do conhecimento e que, no meio acadêmico contribui para a reprodução dos saberes hegemônicos do Ocidente como únicos e verdadeiros, encobrindo, invisibilizando os saberes dos povos daqui.

Aimé Cesáire (1978) nos faz refletir exatamente sobre nossa condição de colonizados e as perversas artimanhas que os países eurocentrados criam para manter o mito da civilização burguesa como sendo a única opção para a humanização e prosperidade. Além de pôr essa questão em xeque, Cesáire denuncia a violência do colonialismo, do racismo e desvenda a hipocrisia de intelectuais e políticos a serviço do capitalismo. Também aponta que o caminho para substituir a tirania da burguesia desumanizada está na construção de uma sociedade sem classes, protagonizada pelo proletariado.

Cesáire (1978) afirma que a civilização europeia é incapaz de resolver dois problemas criados por ela mesma já na sua origem: o problema do proletariado e o problema colonial.

Cabe ressaltar que Cesáire não era contra o contato entre civilizações diferentes. Ele inclusive identificava que o intercâmbio era necessário, que conhecer outras culturas, expressões religiosas e a troca entre elas era importante para um avanço no processo civilizatório. A questão estava na forma como a colonização "se esmerou em descivilizar o colonizador, embrutecê-lo, em despertá-lo para os instintos mais ocultos, para a cobiça, para a violência, para o ódio racial, para o relativismo moral" (CESÁIRE, 1978, p. 17).

Para entender o porquê se pretende construir uma descolonização dos poderes e saberes, é importante mencionar aqui duas equações enunciadas por Cesáire: uma diz respeito à colonização enquanto coisificação, a outra entende a civilização como a soma da proletarização e mistificação.

Quanto à primeira o autor nos diz que "O colonizador acredita na necessidade daquilo que faz e se habitua a ver no outro o animal, se exercita a tratá-lo como animal e com isso tende a transformar-se ele próprio em animal" (CESÁIRE, 1978, p. 24). Quanto à segunda afirma que

> falam-me de progresso, de realizações, de níveis de vida elevados acima de si próprios. Eu falo em sociedades esvaziadas de si próprias, de culturas espezinhadas, de instituições minadas, de terras confiscadas, de religiões assassinadas, de magnificências artísticas aniquiladas, de extraordinárias possibilidades suprimidas (1978, p.25)

Menos de duas décadas do início da política de ações afirmativas no Brasil[6], com todos os empecilhos para sua consolidação – que vai desde os esforços para que não fossem aprovadas, até aos silenciamento e negacionismo dos saberes ancestrais – é uma experiência de curtíssima duração, considerando 521 anos de um processo longo de exclusão, de marginalização e de negação de direitos, incluindo o de acesso ao ensino superior desde a instituição da primeira universidade no país, no início do século XX.

Abrindo um parêntese, ainda que a Proclamação da República em 1889 tenha universalizado o direito à cidadania, precisamos lembrar que constava na Constituição de 1891 que os indivíduos não alfabetizados não tinham direitos políticos, situação da maioria da população negra. Essa inexistência da igualdade política invalidou, na prática, vários dos supostos avanços dessa teoria sobre a democracia (DOMINGUES, 2005).

Também por esse motivo, desde "as aulas de alfabetização do Teatro Experimental do Negro - TEN (1944) até a Campanha Nacional de Alfabetização iniciada no Congresso do Negro de Porto Alegre (1958) tem-se a educação como objetivo material das demandas inclusivas pensadas pelos intelectuais negros" (GOMES; SCHIAVON, 2013, p. 250).

No contexto de lutas da população não branca pelo direito à educação, a implementação da Lei de Cotas representou o pontapé inicial para uma quebra de paradigma em uma sociedade estruturalmente racista e desigual e, em virtude disso, gerou resistência de alguns setores da sociedade, que ainda teimam em manter o discurso de uma democracia racial, que nunca existiu.

Após ingressar na universidade, estudantes cotistas muitas vezes enfrentam uma série de barreiras que podem ameaçar sua permanência no ensino superior, tais como dificuldades econômicas, cultura acadêmica meritocrática, projetos pedagógicos eurocentrados, preconceito, discriminação, e consequente sentimento de não-pertencimento (PASSOS, 2015). Para evitar que essas dificuldades acarretem evasão, políticas de permanência efetivas de acolhida, inclusão e pertencimento, relacionadas a apoio financeiro, acadêmico e social, tendem a ser tão importantes, quanto as de ingresso (COSTA & PICANÇO, 2020).

Um estudo que analisou as 19 universidades federais do sudeste do Brasil[7] identificou que apenas cinco delas tinham setor exclusivo para tratar as políticas de ação afirmativa. Com relação às ações voltadas à permanência, todas ofertavam programas de apoio financeiro

[6] Se considerarmos as experiências anteriores à Lei de Cotas como as que ocorreram na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e na Universidade do Estado do Amazonas (UEA) por iniciativas próprias. Curiosamente, ambas instituições estaduais cuja Lei de Cotas não assegura reserva de vagas.

[7] Estudo esse disponível em:<https://doi.org/10.1590/198053145665> Acesso em: 15 jun. 2021.

baseados em critérios sociais e apenas quatro em critérios raciais. Além disso, 10 tinham programas de apoio pedagógico para estudantes de baixa renda e seis ofereciam apoio pedagógico para estudantes com base em seu pertencimento racial. E, apenas oito abriram editais de iniciação científica para pessoas beneficiárias das ações afirmativas (SILVA, 2019).

O Movimento Negro contribuiu incisivamente ao pôr em pauta discussões acerca de políticas sociais que considerassem apenas a questão de classe em detrimento da questão racial, desmistificando que ao garantir a primeira, a segunda estaria automaticamente contemplada. Ocorre que, numa sociedade estruturalmente racista, ainda dentro do meio universitário vemos irrisório empenho para construir políticas de permanência que contemplem a questão racial, e a construção do conhecimento baseado num projeto político-acadêmico aos moldes da colonialidade do poder e do saber vem dificultando a efetivação daquelas políticas.

O fato de termos hoje, no Brasil, apenas 16,4% de professores negros lecionando no ensino superior (público e privado), e apenas 14,4% nas instituições públicas[8], número inexpressivo, considerando um país cuja 53,6% da população se autodeclara preta ou parda, também corrobora para esta carência de políticas específicas que atenda o/a estudante negro/a.

Neste contexto Petrolina Beatriz observa que a universidade

> enquanto espaço intelectual, científico, educativo e político não poderá continuar sustentando-se por muito tempo, enquanto tal, se se mantiver distante, desinteressada das questões que dizem respeito aos direitos humanos, ao diálogo entre culturas, aos direitos dos povos. (SILVA, 2003, p. 45)

Não podemos deixar de observar o fato de a democracia racial não servir como justificativa meritocrática apenas para questões de ingresso como também para a permanência no ensino superior. Desconsiderando-se a questão de raça fazemos com que haja um encobrimento dessa discussão o que dificulta muito a construção de políticas específicas.

Também se faz necessário trazer para o debate que a raça é um produto eurocêntrico colonial que está imbricada na história do capitalismo. O colonialismo surge do capitalismo (sistema totalizador) e ambos transformam o mundo da vida em mundo da mercadoria.

Quijano nos diz que depois que passou o colonialismo (metrópole x colônia) ficou a colonialidade, trazendo a ideia de estrutura colonial de poder que coloca a questão da raça como central dessa estrutura.

[8] Levantamento realizado pelo Quero Bolsa, disponível em <https://mundonegro.inf.br/apenas-164-dos-professores-de-ensino-superior-no-brasil-sao-negros/> Acesso em : 20 jun. 2021.

Precisamos, então pensar o espaço acadêmico dentro de um projeto do que Mignolo (2008) chama de desobediência epistêmica a partir de uma opção descolonial, na qual se desvincula dos fundamentos conceituais do ocidente e da acumulação de conhecimento dentro de uma visão eurocentrada. Com isso, Mignolo (2008, p. 290)

> pretende substituir a geo e a política de Estado de conhecimento de seu fundamento na história imperial do Ocidente dos últimos cinco séculos, pela geo-política e a política de Estado de pessoas, línguas, religiões, conceitos políticos e econômicos, subjetividades, etc., que foram racializadas, ou seja, sua óbvia humanidade foi negada.

Cabe questionar, quais foram as alterações na estrutura curricular feitas pela Universidade em função do ingresso de estudantes indígenas e quilombolas? Durante séculos a universidade se especializou em atender uma elite e camadas médias brancas. Todo o currículo de ensino, pesquisa e extensão está organizado para isso e fundamentado numa lógica centrada em interesses econômicos, de raça e de classe. Existe uma ideia imaginada de um currículo universal que não é universal, porque ele tem uma origem muito local e, por conseguinte ele atende um setor muito localizado da universidade. Então, quais as modificações que a universidade fez para acolher e incluir aqueles (as) estudantes?

Nós precisamos falar dessas ausências de conhecimentos, de saberes, de filosofias, de tecnologias, de línguas dos povos originários nesse currículo da universidade. Nós precisamos que institucionalmente essa universidade instituída sob uma relação de conhecimento europeu e silêncio da população negra e indígena (Said, 1990), se movimente.

Bell Hooks (2017) traz um multiculturalismo que obriga educadores (as) a reconhecer os limites de uma educação verticalizada, parcial e preconceituosa e diz que "quando nós deixamos que nossa pedagogia seja radicalmente transformada pelo reconhecimento da multiculturalidade do mundo, podemos dar aos alunos a educação que eles desejam e merecem" (HOOKS, 2017, p. 63)

O Movimento Negro e a luta indígena por reconhecimento e reparação histórica através da Lei de Cotas precisa caminhar lado a lado com a desconstrução do racismo epistêmico dominante nas universidades ocidentalizadas (GROSFOGUEL, 2013), que invisibiliza intelectuais negros (as) e indígenas.

Entendemos, que a academia precisa considerar que "é tempo de aprendermos a nos libertar do espelho eurocêntrico onde nossa imagem é sempre, necessariamente, distorcida. … tempo, enfim, de deixar de ser o que não somos." (QUIJANO, 2005, p. 126)

3. Considerações finais

"Conforme a época e o lugar, a questão social mescla aspectos raciais, regionais e culturais, juntamente com os econômicos e políticos. Isto é, o tecido da questão social mescla desigualdades e antagonismos de significação estrutural." (IANNI, 1989, p. 147)

A partir dessa afirmação de Ianni (1989), pensamos que se antes vivemos aqui o colonialismo como regime de superioridade europeia, que se utilizava deste discurso para legitimar séculos de diversas violências contra os povos originários e os africanos que aqui foram escravizados, agora vivemos a colonialidade do poder e do saber que nos atravessa cotidianamente, impondo formas de agir, pensar e produzir conhecimento baseados numa perspectiva eurocêntrica como a única possível e verdadeira, reproduzindo as mesmas violências de outrora, sob uma nova "roupagem".

Neste contexto, a partir de um viés descolonial, crítico, antirracista, anticapitalista, toma força o Movimento Negro como impulsionador de políticas que garantam uma reparação histórica para o seu povo e para os povos originários.

A educação é o caminho escolhido pelo Movimento Negro para pensar a equidade numa sociedade submersa em desigualdades econômicas, sociais e raciais. Entre as ações de garantia de acesso ao ensino superior vimos ascender as discussões em torno das políticas de ações afirmativas, tendo a Lei de Cotas como revolucionária no que diz respeito ao acesso de estudantes provenientes da escola pública com recortes sociais e étnico/raciais.

Ainda que conquistas relevantes tenham eclodido desse processo de lutas, não têm sido suficientes para além do acesso, a permanência e conclusão no e do ensino superior. O que ainda vemos dentro de Instituições Federais é um apartheid de poderes e saberes baseados nas questões de classe e raça, além das questões de gênero, no qual os conhecimentos trazidos também pelos povos originários são invisibilizados e silenciados, assim como as produções acadêmicas de teóricos/as negros, indígenas e latino-americanos.

A mudança de perspectiva faz-se urgente para pensar uma universidade multicultural, diversa, plural, que seja transgressora do modelo capitalista, modelo esse que é assimilado e reproduzido dentro do meio acadêmico como próprio nosso, como próprio de países colonizados e explorados, como o Brasil.

Assim, para avançarmos na luta antirracista que tem sido travada desde que o primeiro europeu pôs os pés em terra indígena é preciso lutar por um projeto acadêmico-político descolonial, que compreenda e permita pensar e agir para além do capital.

Referências

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. 1ª ed. Lisboa: livraria Sá da Costa Editora, 1978

COSTA, Andrea Lopes da; PICANÇO, Felícia. Para além do acesso e da inclusão: impactos da raça sobre a evasão e a conclusão no ensino superior. **Novos Estudos** - *CEBRAP*, *39*(2), p.281–306, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s01013300202000020003> Acesso em: 15, jun 2021.

DOMINGUES, Petrônio. O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930). Diálogos Latinoamericanos, número 010, Universidad de Aarhus Latinoamericanistas, 2005 **Dossiê mulheres negras: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil** / MARCONDES, Mariana Mazzini. ... [et al.].(org) - Brasília : Ipea, 2013. 160 p. : gráfs., tabs. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20978> Acesso em: 20, jul 2021.

FERREIRA, Sibelle de Jesus. 'Nós, mulheres negras': a participação do movimento de **mulheres negras brasileiras na Conferência de Durban. In: Encontro** Nacional de História Oral, XV, 2020, Belém. Anais. Disponível em: <https://www.encontro2020.historiaoral.org.br/anais/trabalhos/trabalhosaprovados#S> Acesso em 28, ago. 2021.

GOMES, Arilson dos Santos; SCHIAVON, Carmen G. Burgert. O protagonismo histórico das organizações negras na luta pela educação e as dificuldades na ampliação da lei 10.639/03. **Revista Latino-Americana de História.** Vol. 2, n.6, p. 249-260, ago, 2013.

GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis: Vozes, 2019

GROSFOGUEL, Ramon. **Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/ epistemicidios del largo siglo XVI**. Tabula Rasa. Bogotá, n. 19, p. 31-58, jul-dez, 2013.

HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. 2.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2017. 283 p.

IAMAMOTO, Marilda V. Questão social no capitalismo. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS**, 3. Rio de Janeiro: Ed. Grafine, jan – jun., 2001.

IANNI, Octávio. A questão social. **Revista São Paulo em perspectiva**, v.5, n. 1. São Paulo, set-out-nov, 1989.

MIGNOLO, Walter. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado da identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade**, n. 34, p.287-324, 2008. Disponível em: https://monoskop.org/images/a/ab/Mignolo_Walter_2008_Desobediencia_epistemica_a_opcao_descolonial_e_o_significado_de_identidade_em_politica.pdf Acesso em: 02 jun. 2021.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 4ªed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

PASSOS, Joana Célia. dos. Relações raciais, cultura acadêmica e tensionamentos após ações afirmativas. **Educação Em Revista,** *31*(2), p.155–182, abr-jun, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698134242> Acesso em: 15 jun. 2021.

QUIJANO, Aníbal. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Edgardo Lander (org). **Colección Sur Sur, CLACSO**, Ciudad Autônoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/> Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2015.

_____. Colonialidade do Poder e Classificação Social. In: SANTOS, B.S.; MENESES, M.P. (org) **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina SA, 2009. p. 73-118

SAID, Edward. **Orientalismo – O Oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

Silv, Guilherme. H. Gomes da. (2019). Um panorama das ações afirmativas em universidades federais do sudeste brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, *49*(173), p. 184–206. Disponível em:<https://doi.org/10.1590/198053145665> Acesso em: 15 jun. 2021.

SILVA, Petrolina Beatriz. e. Negros na Universidade e produção do conhecimento. In: **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. SILVA, P.B. e SILVÉRIO, V.R. (org). Brasília: Instituto Nacional de Estudos, 2003. 270 p.

ZANOTELLI, Jandir João. Educação e descolonialidades dos saberes, das práticas e dos poderes**. R. Educ. Públ.**, Cuiabá, v.23, n. 53/2, p. 491-500. 2014.

A REPRODUÇÃO SOCIAL DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Juliana da Silva Miranda[1]

1. Introdução

Este artigo almeja contribuir com as discussões de gênero de forma a alcançar as Políticas Públicas:

> O campo de estudos de gênero consolidou-se no Brasil no final dos anos 1970, concomitantemente ao fortalecimento do movimento feminista no país. A incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas é, no entanto, um tema ainda hoje pouco explorado. (FARAH, 2004)

Além de atender ao critério de avaliação, este artigo foi pensado como um projeto de estudo sobre a reprodução social da violência de gênero. Ao ler os textos programados para a disciplina, assim como outros, como já dito, percebe-se que os mesmos trazem uma ampla contribuição ao que tange a pauta da violência, porém aqui coloca-se em destaque as/os autoras/es supracitadas/os por se aproximarem das ideias deste estudo e por que contribuíram de forma ímpar para o debate e conhecimento acerca da violência, seja estrutural, seja de gênero.

Pretende-se apresentar pontos novos de discussão após o estudo das referências bibliográficas de forma a continuar a discussão iniciada em pesquisas intituladas *Sistema Patriarcal e a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher: Breve Análise das Práticas Interventivas*[2] e *O pensamento de Karl Marx sobre liberdade e sistema patriarcal*[3].

Inicialmente, compreende-se que para entender e traçar um caminho para o debate sobre violência, deve-se passar pelas discussões da insegurança social, punição, desregulamentação econômica, redução de gastos, dominação masculina, como coloca Welser-Lang (2001). Ao pensar nesses tópicos, precisa-se refletir sobre o significado da violência tão presente em nossa sociedade que chega a alcançar a normalidade, e o não-incomodo por boa parte da população em não se discutir ou não se perceber em uma situação violenta. Questionar a insegurança

[1] Mestranda pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense, Assessora técnica assistente social na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: asjsmiranda@gmail.com

[2] Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) para o título de Bacharel em Serviço Social pela UNIABEU em 2016.

[3] Trabalho de Conclusão de Curso (artigo) para o título de Especialista em Sociologia pela UCAM em 2018.

social é colocar em outro patamar as funções do Estado que se distancia do social para atender agendas neoliberais, onde chega-se a desregulamentação econômica e a redução dos gastos, ambos importantes para a produção e reprodução social presentes no capitalismo.

A produção e reprodução capitalistas, corrobora, amplia os sentidos na violência de forma multifacetada, isso entre humanos, como entre a própria natureza, onde se precisa agir com violência para alcançar desejos de exploração, expropriação, controle e dominação. Com isto entende-se que para a sobrevivência humana (nas diversas formas) é necessário violar os outros (aqui discutiremos quem são os *outros*).

Com isto indaga-se: não seria a violência uma forma de coibir a ordem natural dos seres humanos? Usa-se a violência para ceifar qualquer forma de oposição ao poder? A violência se trata de uma reprodução social para manutenção da ordem existente sexista, classista, racista.

Chama-se a atenção para: a reprodução da violência de gênero acontece na esfera pública e privada, entre moradores do mesmo teto ou não, entre laços consanguíneos ou não, entre pessoas conhecidas ou desconhecidas.

Logo verifica-se o Estado presente na manutenção da violência, assim como sua origem no capitalismo (Cavalli, 2009). A violência trata-se de um fenômeno real e complexo com diversas manifestações de sua existência, onde que assume expressões específicas. Sobretudo, na sociedade capitalista.

2. Cenário histórico, econômico e cultural da reprodução da violência de gênero

Ainda sendo consequência do modo de produção capitalista, a violência estrutural, base de todas as outras formas da violência, é naturalizada a ponto de ter-se o entendimento que a exploração capitalista é necessária. Isso quando existe a crítica e a percepção sobre a *exploração*. Logo, o Estado cria, recria relações violentas para com a sociedade.

Sobre violência estrutural, e as demais formas da violência, entende-se em Chauí (1998) que o agente ético e a heteronomia dos valores morais da sociedade estão em choque pois estes mesmos valores são deveres que vem de fora e obrigam o agente a agir de uma forma e estão por trás como que o pressiona esse mesmo agente. Ora, isso não se trata de reprodução social? Não é isso a forma como as ações violentas em nossa sociedade se constituem?

Percebe-se que esta é a resposta para a indagação que Cavalli (2009) faz em seu texto sobre como se dá a violência: “há outros fatores exteriores à personalidade humana que podem levar a atos violentos?”. Chauí (1998) complementa dizendo que “o agente não age em conformidade consigo mesmo e sim em conformidade com algo que lhe é exterior e que

constitui a moral de sua sociedade."

Após estes trechos, conclui-se: se um agente vive reprodução social, e esta reprodução é equivalente a moral de sua sociedade, e ainda percebemos ações de violência, podemos entender que a moral é violenta. Mas por que esta é violenta?

Analisa-se em Welzer-Lang (2001), que os homens dominam as mulheres de forma coletiva e individual e com isso (1) alcançam privilégios materiais (e simbólicos, sim nos referimos às construções de gênero) e (2) apresentam concretamente os efeitos desta dominação.

Welser-Lang (2001) apresenta uma discussão a respeito da heterossexualidade ser um quadro naturalista para dividir homens e mulheres, onde o autor expõe que vivemos um modelo político de gestão dos corpos.

Ao discutir-se sobre o conceito de gênero e dando visibilidade às relações sociais entre os sexos, permite-se a compreensão do conhecimento de desigualdades entre os sexos. Logo, a centralidade da desigualdade de poder (FARAH, 2004). Quer-se dizer com isto que, ainda como menciona Farah (2004), constata-se que o padrão dominante nas identidades de gênero envolve dominação pelos homens e subordinação das mulheres.

Ainda sobre a superioridade dada pelas construções de gênero e o que é natural para o ser masculino heterossexual - precisa-se entender os termos *superioridade* e *é natural* como construções masculinas heterossexuais -, pensa-se a concretude dos efeitos da dominação no ato violento, atrelado a construção moral e ética do masculino.

Ainda corroborando com a reflexão do motivo da moral ser violenta, segue a reflexão de Chauí (1998):

> [...] a ação só é ética se realizar a natureza racional, livre e responsável do agente e se o agente respeitar a racionalidade, liberdade e responsabilidade dos outros agentes, de sorte que a subjetividade ética é uma intersubjetividade. A subjetividade e a intersubjetividade éticas são ações e a ética é que existe pela e na ação dos sujeitos individuais e sociais, definidos por laços e formas de sociabilidade criados também pela ação humana em condições históricas determinadas.

Para esta indagação, poderia-se ir em Judith Butler, Sócrates Nolasco, Heleieth Saffioti entre outras e outros autoras e autores para buscar resposta, porém vimos em Chauí uma discussão e apontamentos arrebatadores que podem contribuir com as ideias das/os autoras/es supracitados e outros e até mesmo fundamentar a respostas sem ir em outras fontes.

Nota-se que tem múltiplas determinações, se trata também de uma questão ética pois, quando esta ocorre temos a manifestação do que está contido na superestrutura: o outro perde

sua dimensão humana e passa a ser percebido como objeto, domado; assim também coisificando as relações.

> A violência, considerada mundialmente como uma violação dos direitos humanos, tem apresentado um crescimento preocupante ao longo dos anos. Este fenômeno se manifesta nas mais variadas formas, nos espaços públicos e privados, nas relações institucionais, grupais e interpessoais. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a violência é definida como o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo/comunidade, que resulte em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação. (CHAUÍ, 1998)

Veja-se, Chauí (1998) e Cavalli (2009) colocam que violência tem origem do latim *vis*, força e ainda significa uso da força para ir contra a natureza, liberdade. É constranger, brutalizar.

Indo um pouco mais adiante, usa-se Hooks (2018, p.95) rapidamente, onde a mesma coloca que a violência é baseada no acreditar que é aceitável, tolerável e natural que um indivíduo mais poderoso tem competência de controlar e usar de forças coercitivas para manter sua posição de poder ou usar simplesmente dela para o controle.

2.1. A questão da ética e da moral

Chauí (1998), coloca que atualmente se pensa em um “retorno à ética" e a mesma coloca a seguinte reflexão: “como é pensada essa ética, à qual se pretende "retornar?” (CHAUÍ, 1998). Ora, chega-se à conclusão que somos uma sociedade que reproduz ações e ideologias de forma estrutural de outra sociedade anterior, ou seja, se somos reprodução social (sim, reprodução na base capitalista) e ainda entendemos que a moral é violenta, pretende-se retornar a qual ética? Baseada em que moral, em quais ações e quais princípios? E ainda: moral de qual classe, gênero, grupo social?

Reflete-se que, sendo a violência um fenômeno social, e não ocorre somente no âmbito individual e sim no coletivo, pois a violência não fica ligada, definida apenas em um ser social, ela está também para os que sofrem a violência e/ou são os violadores é necessário entender a geração da violência em diversas realidades históricas. Precisa-se ter a vista as múltiplas determinações reais e históricas da violência.

O ponto chave da contribuição dessa autora para esta pesquisa está na seguinte colocação: “Em primeiro lugar, como reforma dos costumes (portanto, como moralidade) e como restauração de valores e não como análise das condições presentes de uma ação ética”

(CHAUÍ, 1998).

Pensamos: retornar à ética onde é necessário aprender (naturalizar) o sofrimento para ser homem e aceitar a lei dos maiores, "dos antigos, [...] dos que ensinam as regras" (WELZER-LANG, 2001)?

Ora, desde a infância, homens aprendem que ser homem está ligado a dor, violência e assim se distinguir de mulheres. Isso significa que, a diferença, naturalmente, gera uma hierarquia, dominação, controle do homem pelo outro gênero. Se trata de um discurso legitimado em tantas outras esferas. Aliás, mulher é o outro. Logo aquele que não é o dominante. E colocar isto é discutir poder.

Esta percepção dos fatos aumenta as hipóteses e reflexões sobre a reprodução da violência e direciona caminhos sobre como ser radicais na discussão. Sobre entendermos a origem da violência, a mesma autora coloca que isso é difícil, porém percebe-se como sendo um aprofundamento do debate e chances de dialogar com debates repetitivos.

Analisa-se que, como a violência se trata de reprodução social, e este retorno à ética que se vê em tantos discursos de agentes políticos, está imbricado em reforma de costumes individuais e não-coletivos e não como ponto uma forma de percepção, conquistas, defesa, garantia de direitos, luta pelo coletivo. É necessário pensar também e não perder de vista que vive-se de ações humanas e isso significa que a sociedade vive o presente com reflexos do passado e vistas ao futuro; não se faz o presente e ele se faz por si só, viemos e iremos socialmente.

Chauí (1998) coloca que a pluralidade de éticas exprime a forma contemporânea da alienação, uma sociedade totalmente fragmentada e dispersa que não consegue estabelecer para si mesma sequer a imagem da unidade que daria sentido à sua própria dispersão. Apenas completando, Cavalli (2009), traz uma discussão sobre dominação. Com as colocações das autoras, percebe-se que ocorre fragmentação justamente para haver controle e dominação de acordo com o objetivo da violência: violência estrutural, gênero, renda, raça. Ao se tornar fragmentado, pode-se moldar, controlar, convencer. Isso porque se torna algo frágil. Por isso é tão importante discutir políticas sociais com interseccionalidade.

Como vive-se reprodução social, a classe dominante, de uma forma nada sutil, não abre mão de seu privilégio e facilmente nega seus problemas, se é que os percebe, abre mão ou objetivam a mudança. Dentro disso, ainda, Chauí (1998) traz a discussão do mito da não-violência. Ou seja, a sociedade brasileira que não se vê violenta e ao menos se percebe como uma sociedade violenta em desconstrução. Isso pois, mesmo com documentos legais que coíbem a violência, esta não está se esvaindo. Muito pelo contrário.

Trazer essa discussão, contribui pois apresenta que a sociedade brasileira vive com tensões, contradições que só podem ser resolvidas através de uma transformação societária ampla e que ainda assim, a violência é negada em todas as suas expressões. E reforço: é negada, quando é percebida. E quando a violência não é percebida?

Outra questão é tornar algo que é subjetivo em algo que é real. Chauí (1998), coloca que é uma crença tão cristalizada socialmente que ocorre essa transformação. E é válido colocar que essa cristalização da crença transformado-a em realidade implica em ações, ações essas vindas de valores, ideias, comportamentos sociais.

No tocante a este mito, Chauí (1998) apresenta alguns mecanismos ideológicos da conservação desta mitologia. Entre estes, apresentamos um mecanismo: o da exclusão. Isto significa que a violência não faz parte da sociedade brasileira, e quando a mesma acontece não é realizada por pessoas que fazem parte da nação, ou seja é um ser exterior a nação brasileira. Não se perceber como ser violento, não assumir a violência como algo ruim e aceitar quando é questão de honra, punição, consequência. A violência ainda é disfarçada. Ocorre que quando a violência está sendo criminalizada, alguns sujeitos não a tratam como se estivessem falando em grupo com pensamento comum.

Neste sentido, sendo a violência estando dentro de uma conjuntura macrossocial, há a violência marcada pela dominação e controle, mas há também em diversas realidades, e a pessoa que é a autora da violência que *protege*.

Isso pois, atendendo padrões hegemônicos de masculinidade, há relações em que o provedor ou o principal provedor nesta relação (refere-se a ser provedor de: alimentação, casa, vestuário) comete a violência também/justamente por ser o provedor e imaginar que pode ter *domínio* do corpo que "sustenta", sua posse.

Dentro desse cenário, ocorre ainda o fato do abalo à masculinidade quando alguém se opõe ao desejo do patriarca ou autor da violência[4]. Para isto ouve-se rotineiramente a expressão popular "legítima defesa da honra". Ao discutir-se sobre isto, refere-se ao debate dos papéis de gênero: virilidade masculina.

Ainda nesta ótica, chama-se a atenção para a violência de renda. É percebido a divisão desigual da riqueza produzida socialmente, e ainda, a divisão de riqueza produzida, detenção da mesma entre gêneros.

[4] Em alguns cenários, o provedor da família/relação não é o autor da violência. Porém, a soberania masculina ainda é existente e deve ser seguida como é socialmente posto. Para entender este cenário e outros momentos do pensamento feminista, indica-se estudo de: DUARTE, Constância Lima. "Feminismo – uma história a ser contada". Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto (org. ARRUDA, Heloisa Buarque de Hollanda), Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

Destaca-se como fator importante para reiterar como se dá a reprodução da violência de gênero e acrescentando ao debate a seguinte reflexão após leituras em Beauvoir (1980) e Nolasco (2001): é percebido que inclusive o homem, "com a sua pseudo natureza superior" (WELSER-LANG, 2001, p.460), em sua dominância, atende paradigmas, regras impostas para o que é ser homem, isso implica o que deve fazer com os *outros*, como se comportar, como interpretar e manifestar sentimentos.

Ainda, dentro dos privilégios masculinos, existem homens fora do alto escalão da sua natural dominância. Então pensamos: a que nível se dá a reprodução social da violência, a ponto de dentro do próprio gênero *pseudo* dominante existem diferenciações e sobretudo: violência?

Assim sendo, pode-se fazer uma articulação perspicaz com Farah (2004): a autora coloca que a entrada das mulheres como sujeito político, veio através de mobilização em prol da democratização e de questões ligadas aos trabalhadores urbanos coletivamente. Desta forma, foram vivenciados baixos salários elevados custo de vida e "inexistência de infra-estrutura urbana" (FARAH, 2004). Esses aspectos apresentados da realidade são a expressão da forma de acumulação capitalista e essas mesmas manifestações estão presentes hoje da mesma forma.

Entende-se que essas formas da acumulação capitalista supracitadas, também são entendidas como dominação, controle, violência de gênero sobre mulheres. Isso pois para manter o domínio e controle dos corpos, e para isso o uso da violência, o que se trata de uma reprodução, é essencial que o "segundo sexo" (BEAUVOIR, 1980) seja totalmente controlado pois é desta forma que se faz a manutenção do ordem patriarcal social e historicamente imposta.

Por fim, usamos o que é comprovado por Farah (2004) ao analisar a necessidade de se discutir, e com isso mudar o viés de Política Pública sobre gênero para além de tratar a *mulher*. Embora a autora diga, e nós concordamos, que esta perspectiva foi útil para a pesquisa, adotar o conceito de gênero como referência para a análise, "procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos" (FARAH, 2004).

4. Considerações finais

Conclui-se que o masculino vive uma submissão ao que lhe é definido socialmente e seus privilégios dados pelo gênero. Com isto podemos perceber a violência, a ideia de violência naturalizada nas relações sociais e, logo, a reprodução social da violência de gênero. Para o

homem em sua escola social, sofrer é crescimento, fazer violência com o outro trata-se de dominá-lo com os princípios colocados e discutidos neste trabalho.

Ainda existindo o privilégio do homem, há grupos discriminados. Onde precisa-se trabalhar com a interseccionalidade, pois dentro do gênero existem questões interseccionais, como classe e raça. Ou seja, dentro do privilégio masculino, existem formas da violência, dentre elas a discriminação por raça, cor, classe social[5].

Ainda, a violência penetra as relações de gênero e mantém este arranjo social, como já foi colocado neste estudo, que é fortalecido pela naturalização da violência e controle e dominação física, moral, psicológica, cultural, econômica, de forma a aparecer algo peculiar e próprio dos seres sociais.

Percebe-se que a violência está contida intrinsecamente no modo de produção capitalista, onde a acumulação da mesma precisa de um trabalho alienado. Assim está a violência para toda a sociedade: precisa-se de corpos controlados, dominados em condições de serem explorados, expropriados de forma que não lutem procurando soberania (aqui soberania do gênero feminino) ou qualquer forma de fugir da exploração e se criar autogoverno, autossuficiência.

A violência não se dissipa de forma individual e sim, coletivamente. Para tanto, é necessário compreender o ordenamento social e histórico dado coletivamente. E isso não se refere somente à violência de gênero. Para além da violência de gênero, é necessário entender também a totalidade onde esse tipo de violência está inserida, as outras violência e a violência estrutural dada pelo sistema capitalista.

Referências

BEAUVOIR, Simone. O **Segundo sexo** – fatos e mitos; tradução de Sérgio Milliet. 4 ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1980.

CAVALLI, Michelle. **Violência estrutural: enfrentamentos para o Serviço Social**. In: Etic - Encontro de Iniciação Científica. Vol. 5, N. 5 (2009).

CHAUÍ, Marilena. **Ética e violência**, Revista Teoria e Debate, nº 39, 1998, disponível online https://teoriaedebate.org.br/1998/10/01/etica-e-violencia/

[5] Sugere-se leitura em, sobretudo quanto a heterosexualidade: WELZER-LANG, Daniel. **A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobias**, Estudos Feministas, ano 9, 2001. www.scielo.br.Welzer-Lang

DUARTE, Constância Lima. "Feminismo – uma história a ser contada". Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto (org. ARRUDA, Heloisa Buarque de Hollanda), Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

FARAH, M. F. S. **Gênero e políticas públicas. In: Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1 p. 47–71. Jan/Abr. 2004.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. 1ªed.- Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018.

_____. "Mulheres negras: moldando a teoria feminista", **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº16. Brasília, janeiro - abril de 2015, pp. 193-210.NOLASCO, Sócrates. **De Tarzan a Homer Simpson**: banalização e violência masculina em sociedades contemporâneas ocidentais. Rio de Janeiro: Rocco, 2001

WELZER-LANG, Daniel. **A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobias**, Estudos Feministas, ano 9, 2001. www.scielo.br.Welzer-Lang

CÍRCULOS CONCÊNTRICOS: A CONSTRUÇÃO DA ARQUITETURA SILENCIOSA DA VIOLÊNCIA PATRIARCAL.

Lima, Josélia Barroso Queiroz

GOMES, Nilma Lino[1]

1. Os antecedentes que levam a capacitação...

O Deus Mal Informado No caminho onde passou um deus há tanto tempo que o tempo não lembra resta o sonho dos pés sem peso sem desenho. Quem passe ali, na função de segundo, em deus se erige, insciente, deus faminto, saudoso de existência. Vai seguindo em demanda de seu rastro, é um tremor radioso, uma opulência de impossíveis, casulos do possível. Mas a estrada se parte, se mil parte, a seta não aponta destino algum, e o traço ausente ao homem torna homem, novamente. Carlos Drumond de Andrade.

1.

Este artigo objetiva refletir sobre as leituras e aprendizagens decorrentes do Curso de Capacitação, desenvolvido junto ao Programa de Pós Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG, sob a orientação da Professora Nilma Lino Gomes, no período de março a maio de 2021. Numa análise dos desafios a serem enfrentados via educação formal de modo a efetivar o processo de inclusão social e democratização da sociedade brasileira, visando à ruptura do racismo estrutural, do sexismo, e do sistema simbólico patriacal de supremacia branca que reafirma a lógica hierarquizante e excludente que organiza e naturaliza o funcionamento da desigualdade social brasileira.

Baseando-nos na literatura feminista negra, nacional e internacional, problematizamos o papel social da Igreja Católica na construção da racialidade branca e do mito da democracia social. Focando o documento público- Catecismo Anticomunista, editado em 1962 e reeditado em 2010, analisamos como o projeto educacional da cristandade, pela metodologia pedagógica dos círculos concêntricos, produziu o sistema de dominação patriarcal, naturalizando na sociedade brasileira o racismo, o sexismo, a branquitude. Discutimos sobre as Políticas

[1]joseliabqlima@gmail.com Professora Adjunta da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, nilmalinogomes@gmail.com, Professora Emérita do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal dos Minas Gerais.

Afirmativas de Direito e a Inclusão social como conquistas dos movimentos sociais de negros, indígenas e de mulheres, condições necessárias à democratização social.

No cenário político pós-golpe de 2016, refletimos os motivos que levam a circulação em redes sociais do Catecismo nos contextos pré-golpes (o militar, 1964 e o político, midiático e institucional,2016). Defendemos a educação pública, laica, gratuita e a necessidade de educar para a transgressão. Inscrevemos o artigo no eixo DECOLONIALIDADE, DIREITOS HUMANOS E LUTAS SOCIAIS, pois entendemos que o projeto educacional religioso naturaliza as violências do racismo, do sexismo através da branquitude e da manutenção do mito da democracia racial, assim entender as sociabilidades naturalizadas no senso comum brasileiro e intervir no campo educacional formal e informal, são estratégias necessárias às resistências políticas.

Entre março de 2020 a março de 2021, quando efetivamente a capacitação foi iniciada, um conjunto de leituras realizadas em torno de autoras negras: bell hooks_ Raça, Negritude e Representações, Ensinando a Transgredir, Feminismo é para todo Mundo, Tudo sobre o Amor, Conceição Evaristo: Olhos D'agua, Insubmissa Lágrimas de Mulheres, Lélia Gonzalez- O lugar do negro no Brasil- já produziam efeitos sobre o meu pensamento e minha ação docente, nesse sentido, partilhar as aprendizagens e as leituras feitas, já impactavam nas produções e investigações realizadas junto ao Mestrado em Estudo Rurais. No Mestrado, investigando e ou compondo banca de avaliação de trabalhos que discutem sobre mulheres trabalhadoras rurais e sindicalismo e divisão sexual do trabalho em ambientes agroecológicos no Vale do Jequitinhonha se evidenciavam os processos de naturalização assimilados pelas mulheres negras, nos quais o silenciamento sobre as violências físicas e simbólicas vividas, a invisibilidade sobre o papel social das mesmas na economia doméstica e familiar, no fazer cotidiano e no trabalho rural as mantém à margem do direito social da previdência social e ou, do reconhecimento do trabalho rural como trabalho e não, como ajuda. As investigações demandaram a necessidade da discussão racial e de gênero como fatores relevantes a desnaturalização dos modos de vida que marcam a interioridade mineira. Mas desnaturalizar implica em reconhecer que o naturalizado foi historicamente produzido como valor, como regra social, como moralidade social, e as diversas e diferentes formas de resistência e de produção cultural que permitiram a sobrevivência dos grupos sociais. E nesse sentido, desnaturalizar implica em desvelar os sentidos e significados que permeiam o mundo rural, as mulheres, a negritude. Mas discutir sobre negritude num país fortemente racista, que se caracteriza pelo racismo de denegação[2] , requer reconhecer a branquitude como lugar e espaço de

[2] Conforme Gonzalez (2019, p 345): Por isso mesmo, a afirmação de que todos são iguais perante a lei assume um caráter nitidamente formalista em nossas sociedades. O racismo latino-americano é bastante sofisticado para manter negros e índios na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, graças à sua forma ideológica mais eficaz: a ideologia do branqueamento. Veiculada pelos meios de

privilégio. Porém, como discutir a naturalização dos efeitos da branquitude, quando ainda não nos sabemos ‚desiguais‟.

Aqui, quero ressaltar que o reconhecimento da desigualdade social e sobretudo, racial, exige a ruptura com a ideologia do mito da democracia racial que fundamenta ainda hoje a ausência de um estado republicano e democrático de direito e as políticas de reparação, que se abrem como perspectivas pela Constituição Federal de 1988. Politicas não implementadas, ou parcialmente implementadas, via as políticas afirmativas de direito; como cotas raciais, cotas eleitorais,etc. Pelos estudos que desenvolvi e desenvolvo, entendo que a ruptura com o mito da democracia racial envolve também a ruptura com o tabu social em discutir a relação íntima entre Estado brasileiro e Igreja Católica. Pois, historicamente não tivemos a democratização de acessos sociais de direito, a secularização do Estado jamais aconteceu. Tivemos sim, a mediação da Igreja como forma de controle social, como discutem as autoras Cisne (2015), na análise da instituição do Serviço Social no Brasil, Lopes (2017) na discussão sobre a formação de professoras no Brasil, do século XVI ao século XX. O Estado brasileiro não se fez ausente, mas presente pela ação social da igreja, reproduzindo o patriarcado, o patrimonialismo, justificando o latifúndio e a desigualdade social (Carvalho, 2010), através do catecismo, dos rituais religiosos, o discurso e as prescrições religiosas naturalizaram o sistema simbólico social e as mentalidades hierárquicas que teimam em ser reeditadas. Para Cisne (2015), a inserção da Igreja nas ações sociais, na formação do Serviço Social (profissão e ciência), profissão predominante feminina, constituída como alternativa à vida doméstica da mulher (branca), atendeu a aliança entre Igreja, Estado (Getulio Vargas) e burguesia no enfrentamento da „ questão social ‟e, sobretudo, no enfrentamento do avanço do pensamento socialista/comunista. O estudo de Cisne, como já mencionado, reafirma que a secularização jamais aconteceu. De outro modo, a aliança entre Igreja e Estado produziu os efeitos de frear os movimentos sociais organizados na luta pela democratização dos direitos sociais: educação, saúde e assistência social e o acesso a terra. Na opinião de Cisne, o caráter conservador da profissão tem seu fundamento histórico: É, pois, da articulação entre burguesia e Igreja Católica, organizadas contra a teoria social de Marx, bem como contra qualquer ameaça, em especial a organização da classe trabalhadora, que irá se configurar a herança conservadora da profissão.(CISNE, 2015,p.52) Analisa a autora: Para tanto, o Estado utiliza-se da figura da mulher, com todas as suas características, dons e papeis sociais difundidos

comunicação de massa e pelos aparelhos ideológicos tradicionais, ela reproduz e perpetua a crença de que as classificações e os valores do Ocidente são os únicos verdadeiros e universais. Uma vez estabelecido, o mito da superioridade branca demonstra sua eficácia pelos efeitos de estilhaçamento, de fragmentação da identidade racial que ele produz: o desejo de embranquecer (de “limpar o sangue”, como se diz no Brasil) é internalizado, com a simultânea negação da própria raça, da própria cultura).

ideologicamente pela Igreja Católica para assegurar o controle da "questão social" e ao mesmo tempo para se desresponsabilizar pelos problemas sociais". (CISNE, 2015, p.52).

À medida que avanço nos estudos, em diferentes contextos da formação científica e social do Brasil e dos problemas sociais, percebo a relação íntima Igreja e Estado, reafirmo a necessidade da responsabilização histórica que devemos enquanto sociedade, comprometida com a democratização e a justiça social, atribuir a ambos. Problematizo as relações socializantes verticalizadas, disciplinares, com as quais educamos e identifico a manutenção da mentalidade hierarquizante, branca, racista e sexista se reafirma e se reproduz em círculos concêntricos institucionais[3], silenciados, na moralidade social e nos valores religiosos católicos. Reconhecer a desigualdade social e racial como construção social, responsabilizando-nos por séculos de negação à humanidade às mulheres, aos negros, e aos povos pré-colombianos são conseqüências de modos de pensar patriarcais advindos do catolicismo religioso. Nesse sentido, a reprodução do pensamento sexista e racista do patriarcado cristão/católico compõe o processo e o projeto educacional religioso, no qual e pelo qual a lógica da branquitude, silenciada e silenciosa, produziu e reproduz as hierarquias sociais, tomadas e entendidas como parte da "ordem social" (Sigaud, 1961, p.44).

2. O catecismo anticomunista: um instrumento pedagógico sociabilidades hierarquizantes

Em continuidade às investigações sobre o catolicismo institucional, analisamos o papel social da Igreja Católica em criar discursos e preceitos que justificam a desigualdade social, as hierarquias sociais, reafirmando a branquitude e os privilégios sociais patriarcais. Portanto, analisamos o projeto educacional católico cristão que produz o racismo social, institucional e moral. Se nomeamos o projeto educacional católico como racista, o fazemos, pois na ocultação dos fatores históricos, no silenciamento de ser a Igreja, no período colonial, a principal empresa promotora do tráfico negreiro, sendo pois responsável pela escravidão, comercialização e nomeações atribuídas aos africanos: negros/pretos, inferiores, incapazes, sem alma,

[3] Teoria dos Círculos Concêntricos foram e são estratégias educacionais de formação do pensamento católico, para o historiador Ivan Manoel (2008). Através da educação formal e informal, a Igreja multiplicava seus agentes educacionais, aumentando sua influência nos diferentes extratos sociais. "Da mãe cristã, das famílias cristãs para a sociedade cristã. Com isso, esperava-se, em breve tempo, recristianizar toda a sociedade moderna" (p. 58). Assim, a Igreja Católica expandia a ideologia cristã. Como argumenta FEDERICI (2017), a caça às bruxas e a violência dirigida à mulher, viria garantir a formação do trabalhador obediente e necessário ao sistema capitalista em formação. As ações sociais da Igreja Católica seja na Europa ou nas Colônias foram necessárias ao movimento contrarreformista religioso e contribuíram fundamentalmente para o desenvolvimento da economia capitalista.

eróticos/pecadores,irracionais etc; identificamos os elementos estruturantes da sociedade patriarcal que produziu a desigualdade racial e social. A branquitude foi/ é o valor moral/ social/ normativo do ideal cristão. Problematizamos o Catecismo Anticomunista, publicado por Dom Sigaud[4], arcebispo de Diamantina, MG, em 1962[5]. A análise qualitativa do conteúdo do catecismo tem o caráter de explicitar o papel educativo da igreja, ao atingir públicos heterogêneos, no que tange a classe, raça e gênero e pela educação informal (e formal) homogenizar as ações sociais, que mediadas pelo atendimento hospitalar, educação técnica, organização de sindicatos dos produtores rurais e dos trabalhadores rurais, pela assistência social/ entendida como caridade, como "dádiva" das mulheres brancas, da elite política, presentificou no interior de Minas e do Brasil um modo de fazer do Estado brasileiro, não o Estado Democrático de Direito, mas o autoritário, ditatorial, clientelista e patrimonial.

No discurso catequético justificou-se o status quo colonial, garantiu-se o silenciamento da diferença, da desigualdade racial, da desigualdade de gênero ao legitimar as formas de opressão com as quais o povo negro, indígena e as mulheres já conviviam. Assim, adentramos ao efeito da branquitude como conseqüência do projeto educacional patriarcal, de modo a compreender como nos pactos narcísicos[6] produzidos seja nos nomeados negros, seja nos

---

[4] [1] Arcebispo fundamentalista, atuou no Vale do Jequitinhonha por décadas, um dos responsáveis pelo cercamento das terras comunais da região, a inserção das formas de produção capitalista. O responsável pelo início do maior plantio de eucaplito, que hoje leva o Vale a ser reconhecido como possuidor do Mar Verde. O cercamento das terras teve por conseqüência a destruição do cerrado, o empobrecimento de comunidades tradicionais e a intensificação da migração, bem como o êxodo rural. O Catecismo Anticomunista, não pode ser entendido como uma produção inédita de Dom Geraldo de Proença Sigaud, pois apoiou-se em outra publicação do arcebispo norte-americano: F.J. SHEEN: Ópio do Povo, publicado em 1952. Ambas publicações tiveram/tem por objetivo conter o avanço do pensamento democrático, republicano, nomeado e significado como comunista/ socialista. Vivíamos a Guerra Fria, na América Latina um outro catolicismo nascia pela aproximação de parte da Igreja Católica com os povos oprimidos. Dialeticamente, a aproximação que objetivava a contenção do avanço dos movimentos sociais, promoveu, no dizer de Santos(2014) a surgimento de uma teologia progressista, contra-hegemônica. Assumindo um fazer cristão comprometido com o povo e a transformação social- a Teologia da Libertação.No questionamento da ideologia hierarquizante, elitista, patriarcal da Igreja fundamentalista e recriava sentidos para e pela luta política. Conter o "comunismo" era também conter a ideologia da Teologia da Libertação. No cenário atual, a Teologia da Libertação continua sendo silenciada e marginalizada pelas lideranças papaisde João Paulo VI ao papa Francisco.

[5] Nova publicação em 2010 reafirmam as hierarquias, os silenciamentos, as prescrições necessárias a ordem social patriarcal capitalista. As edições anteciparam o golpe institucional de 2016. Ver: https://edicoescristorei.com.br/produto/catecismo-anticomunista/;https://www.amazon.com.br/CatecismoAnticomunista-Geraldo-Proen%C3%A7a-Sigau/dp/856676416

[6] Em Pele Negra. Máscaras brancas, Frantz Fanon (2008), analisa o simbólico que leva a internalização da branquitude e das relações de subordinação racial que atravessam o funcionamento social, político e intersubjetivo da sociedade francesa e dos negros antilhanos, descreve que os pactos narcísicos levam a alienação da consciência tanto de negros, como de brancos. Aqueles por desejarem ser brancos, estes por internalizarem as hierarquias, naturalizando a subordinação que nega a humanidade ao negro, o inferiorizando. E de outro lado, não problematizam os privilégios da branquitude como processo histórico social, que violenta e objetifica os outros

brancos, garantiu a naturalização da ideologia do mito da democracia racial e a concepção ideológica do homem universal (católico, branco, heteronormativo) alienando os sujeitos sociais na racialidade branca (BENTO, 2002). Tais ideologias dificultam a ruptura com as violências simbólicas que organizam as relações sociais, onde as opressões entre os sujeitos sociais, e as hierarquias culturais e simbólicas (superioridade, meritocracia; inferioridade/incapacidade) subordinam as relações intersubjetivas e institucionais reificando, no silêncio do tabu o simbólico racista, a lógica de supremacia branca.

No posicionamento pela emancipação social, entendemos que confronto das funções políticas do simbólico patriarcal e a responsabilização social das instituições –estado e Igreja- devem ser um ponto comum na luta política, ideológica dos movimentos sociais pela democratização e justiças sociais. Os estudos mostram que o patriarcado originou o racismo, estruturando as bases do capitalismo global, portanto, precisa ser destruído como sistema de dominação. Explicitar o domínio opressor nas relações cotidianas, institucionais, educacionais provocar a fragmentação de sentidos, significações e fazeres sociais, de modo a desconstruir a alienação social, cultural, religiosa ,econômica que insiste em perpetuar o poder hierarquizante patriarcal deve ser pauta comum dos movimentos contra-hegemônicos. Pois, entendemos e como Audre Lorde, afirmamos:

> Pois temos embutidos em nós velhos esquemas de expectativas e resposta,velhas estruturas de opressão, e esses devem ser alterados ao mesmo tempo que alteramos as condições de vida que são um resultado dessas estruturas, porque as ferramentas do senhor jamais desmontarão a casa do senhor. (LORDE, apud, Hollanda, p.248.2019).

2-1 Nomear, romper a insivibilidade, o silêncio: explicitar o oculto, as 'ferramentas do senhor'.

Não gostarás do que vais ouvir, Que isso não te
importe, fala, É simples, matei abel porque não podia
matar-te a ti, pela intenção estás morto, Compreendo o que queres
dizer, mas a morte está vedada ao deuses, Sim, embora devessem carregar
como todos os crimes cometidos em seu nome ou por sua causa.
José Saramago

O Catecismo Anticomunista foi organizado em 17 eixos temáticos, através de perguntas e respostas, o arcebispo diamantinense orienta os católicos sobre a „seita internacional que segue a doutrina de Karl Marx, e trabalha para destruir a sociedade humana baseada na lei de Deus e no Evangelho" (SIGAUD,1962p.7), produzida por Satanás,chamada Comunismo. Adverte: mesmo não sendo o socialismo igual ao comunismo, ambos devem ser

combatidos de modo a resguardar a doutrina da Igreja e a ordem hierárquica natural. Cabe ressaltar que na década de 60, do século XX, no contexto brasileiro, nem 1% da população negra acessava a universidade. As discussões das teorias marxistas como já apontado por Lopes (2017) se intenficaram na década de 70, do século XX. Portanto, entender o cenário político, social e educacional no qual o Catecismo foi publicado nos aponta o caráter de controle disciplinar e moral que leva a Igreja a publicá-lo. Se evidencia nos itens colocados no catecismo, a disputa ideológica entre socialismo/comunismo e capitalismo. Se evidencia ainda o lugar político assumido pela Igreja. Quem divulgará o catecismo? A quem será dirigido? Quais os agentes mediadores do mesmo? O que ele quer colocar sobre controle? Pelo contexto descrito, podemos afirmar: os agentes mediadores foram as catequistas brancas, as instituições formadoras (magistério, serviço social, associações sindicais vinculadas a Igreja), as crianças brancas e negras foram alvos do Catecismo, mas sobretudo, a população negra e as comunidades negras, apartadas do acesso à terra, à educação, e ao trabalho formal assalariado. E mesmo nos anos 80 do século XX, não podemos dizer que o saber marxista já compunha o fazer universitário, pois conforme Gonzalez (2020,p.234) em 1986,a minoria da população negra(1%) que consegue chegar à universidade e sofre um processo de perda da identidade. Ou seja, o branqueamento vai se dando de forma tal que, de repente, quando vê, se virou branco." De igual modo, nos anos 90, do século XX, tais teorias não eram hegemonicamente problematizadas nas universidades públicas e ou privadas. Ao divulgar e antecipar a veiculação em massa do "pensamento marxista" a Igreja, pelas mãos de dom Sigaud, maneja simbólicos e significações que remetem ao esquecimento (JOVICHELOVITCH, 2008) e mantém a ausência de memórias históricas que pudessem colocar em xeque o social. Como agência publicitária, midiática, formadora de opinião, por via da divulgação oral e escrita instituída, e estando inserida em diversos e diferentes regiões do país, a Igreja preparou o terreno para a manutenção do ethos social de sulbaternidade e hierarquia necessárias ao estado mínimo", autoritário e neoliberal; mas também justificou o discurso desenvolvimentista, patriota, capitalista e positivista de ordem e progresso necessários à ditadura militar. Conter as manifestações da população e o acesso das mesmas as idéias revolucionárias que exigiam as transformações sociais eram (e ainda o são) os objetivos silenciados via o credo religioso. Evitando que em solo brasileiro acontecesse a revolução social, ocorrida em Cuba (1961). Assim, as ditaduras militares nas Américas aconteceram com o apoio institucional da Igreja Católica. E se em 1986, apenas 1% dos negros acessava a universidade, em 2016, quando do golpe midiático, político e institucional, a realidade social e educacional era outra.

O sexismo e o silenciamento da violência sexual, psicológica, patrimonial, física imposta, secularmente, pela dominação de homens brancos e negros, à mulher negra ficará evidenciado na pergunta 41, que questiona: A que titulo a família faz parte da classe social? De acordo com a lei natural e a doutrina da Igreja, a família participa de algum modo, não só do patrimônio, como da dignidade, honra e consideração de seu chefe, com o qual forma um só todo e a cuja classe social pertence. Sendo inerente à família a transmissão aos filhos, não só do patrimônio dos pais, como também, de certo modo, da honra e consideração que se prende ao nome paterno, a presença da família na classe social dá a esta certo caráter de continuidade hereditária(SIGAUD, 1962, p.19) (grifos nossos) Honra, dignidade, patrimônio, transmissão e „consideração que se prende ao nome paterno‟. Qual classe social legitima o nome paterno?? Quais famílias recebem o direito de herança, honra e dignidade hereditária?? E as relações familiares matrilineares, marcas culturais das populações marginalizadas e excluídas, feitas desiguais, negras e indígenas, muitas resultantes de estupros, violação dos corpos e dos afetos das mulheres negras/ índias, objetificadas/coisificadas pelos senhores brancos. No Brasil e nos interiores, os filhos „naturais‟ e os filhos „legítimos‟, eram e ainda são, hoje, formas de expressão/ nomeação para dizer das relações que extrapolam os limites dos lares católicos. O direito ao conhecimento e reconhecimento do "nome do pai", herança e continuidade hereditária somente foi conquistado pós a Constituição de 1988. Aprofundar na estratégia metodológica, pedagógica da Igreja Católica em produzir o simbólico da cristandade, analisando a função dos círculos concêncritos na construção da arquitetura silenciosa da violência, envolveu diferentes afetos: o espanto, a raiva, à indignação. Mas, indicou-nos, por outro lado, os caminhos a serem trilhados, reafirmados no cotidiano do fazer educacional. É necessário inverter o giro do círculo: "Da mãe cristã, das famílias cristãs para a sociedade cristã". A educação democrática, contrahegemônica, feminista exige o giro no sentido contrário: "da sociedade plural e diversa que almejamos, para as relações familiares que escolhermos, para mulheres/ homens que desejarem ser mães". Portanto, é necessário provocar dúvidas, a criticidade, colocar entre parênteses a crença/ os dogmas naturalizados, estranhar/romper a tradição social da hegemonia cristã. É fundamental educar para a transgressão (hooks, 2013).

4.Considerações finais...

Aprofundar na estratégia metodológica, pedagógica da Igreja Católica em produzir o simbólico da cristandade, analisando a função dos círculos concêncritos na construção da

arquitetura silenciosa da violência, envolveu diferentes afetos: o espanto, a raiva, à indignação. Mas, indicou-nos, por outro lado, os caminhos a serem trilhados, reafirmados no cotidiano do fazer educacional. É necessário não apenas inverter o giro do círculo: "Da mãe cristã, das famílias cristãs para a sociedade cristã". A educação democrática, contra-hegemônica, feminista e antirracista exige o giro no sentido contrário: "da sociedade plural e diversa que almejamos, para as relações familiares que escolhermos, para mulheres/ homens que desejarem ser mães". Não obstante, a inversão do circulo deve objetivar acabar com os círculos, pois eles aprisionam. Mesmo que sejam no sentido inverso. Eles fixam sentidos, ao problematizar'o que poderia ser mais democráticos do que os círculos concêntricos capaz de caber toda essa diversidade que transforma as desigualdades'? Portanto, se almejamos a transformação social democrática precisamos abrir-nos às perspectivas de movimentos infinitos.Como Nascimento(1989) e Gomes (2021), nos apoiamos na metáfora do oceano que atravessa mundos, liga e os separa. Os movimentos nos indicam que 'cada onda que chega à praia não é igual. Que em alto mar revolto são capazes de virar navios enormes, assim como canoas pequenas, a educação precisa ser radical. Mas entendemos que a radicalidade se constrói no coletivo social e na luta política.

Nesse contexto, entendemos que as políticas afirmativas no cenário social brasileiro, produz a tensão necessária às 'ondas capazes de produzir o mar revolto', é preciso que as partes queiram transformar os históricos lugares de opressão e violências. Só assim podemos diminuir (e acabar) com as assimetrias de classe, raciais e de gênero para, então, dialogar.

A presença de negros/ negras, indígenas, mulheres nos espaço da educação escolar, e, sobretudo no Ensino Superior tem promovido movimentos e mal estar que provocam o abalo nas epistemologias e nas relações de poder assimétricas. Se não podemos ainda afirmar que estamos em mar revolto, podemos dizer, que tais presenças exigem olhares, fazeres, discursos, sensibilidades que reconhecem as desigualdades, no tensionamento pela luta política por equidade social, pela democracia, ao fazê-lo promovem o questionamento das bases epistemológicas hegemônicas patriarcais de supremacia branca. E no movimento político pela educação democrática reivindicam outras formas de produção de saber, outra ética social para com as mulheres negras, não brancas e brancas, para com os povos indígenas, reivindicando que a produção do(s) conhecimento(s) sejam comprometidos com a pluralidade da humanidade e com a promoção da vida, rompendo com o ethos social patriarcal instrumental/capitalista. Assim, as ações afirmativas de direito garantem que no espaço escolar, universitário, saberes e narrativas silenciadas sejam publicizadas, dialogadas, debatidas. Ritos e organizações

institucionais são questionados de modo a garantir que os sujeitos sociais ‘feitos desiguais’ ocupem os lugares a eles negados.

Portanto, as ações afirmativas exigências históricas dos movimentos sociais negros, feministas e indígenas, nos levam a romper com o silenciamento ideológico e simbólico que permeiam as relações educacionais. Uma sociedade desigual como a brasileira e ao mesmo tempo, tão diversa exige de nós a construção de "ondas emancipatórias" capazes de incorporar na imensidão do mar a todas, todos e todes. Esse mar é a democracia radicalizada. Na sociedade e na escola.O movimento emancipatório implica o espaço comunicacional no ambiente educacional escolar/universitário, no cotidiano social. Movimentos que envolvem desnaturalizar o instituído, provocar a dúvida, oportunizar diferentes e diversas formas de entender, discutir e acessar os conteúdos/conceitos pela linguagem: gestual, rítmica, poética, narrativa, histórica, oral, midiática, tornando o ato educacional dialógico, no qual as diversas vozes possam reconhecer as formas de opressão internalizadas, superando-as, curando-nos das violências internalizadas e imperceptíveis, pois naturalizadas. Nesse sentido, a defesa das políticas afirmativas de direito, a inclusão social_ de negros, mulheres, indígenas e crianças são imprescindíveis, pois é no encontro entre pessoas, que podemos produzir novos sentidos. Reafirmamos, portanto, o compromisso com a luta pela transformação social e a defesa da educação pública, laica e gratuita.

Para finalizar, mas não para concluir, desejamos como Fanon (2008) que possamos nos lembrar:

> O preto não é. Não mais do que o branco.
> Todos os dois tem de se afastar das vozes desumanas de seus ancestrais respectivos, a fim de que nasça uma autentica comunicação. Antes de se engajar na voz positiva, há a ser realizada uma tentativa de desalienação em prol da liberdade. Um homem, ao inicio de sua existência, é sempre congestionado, envolvido pela contingência. A infelicidade do homem é ter sido criança.
> É através de uma tentativa de retomada de si e de despojamento, é pela tensão permanente de sua liberdade que os homens podem criar as condições de existência ideais em um mundo humano.
> Superioridade? Inferioridade?
> Por que simplesmente não tentar sensibilizar o outro, sentir o outro, revelar-me outro?
> Não conquistei minha liberdade justamente para edificar o mundo de ti?
> Ao fim deste trabalho, gostaríamos que as pessoas sintam, como nós, a dimensão aberta da consciência.
> Minha ultima prece: Ô meu corpo, faça sempre de mim um homem **(*uma mulher*)** que questiona! (FANON, 2008, p.191) (acréscimo e grifo nossos)

Referências

ANDRADE, Carlos D**. Antologia Poetica.** Rio de Janeiro, Record, 2002

BENTO, M. A. S. **Pactos Narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**./ Maria Aparecida Silva Bento. São Paulo:s.n; 2002, p.169.

Bento. M. A. S. Pactos Narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público./ Maria Aparecida Silva Bento. São Paulo:s.n; 2002, p.169.
CISNE, Mirla. Gênero, Divisão Sexual do Trabalho e Serviço Social. Mirla Cisne. 2 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015. 152p.

FANON, Frantz. Pele Negra: Máscaras Brancas. Salvador. BA. EDUFBA,2008

GOMES, Nilma Lino. O Movimento Negro Educador: Saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017
GONZALES. Lelia. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. In: Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, 1984, p. 223-244.

LOPES, Eliane Marta Teixeira. Da Sagrada Missão Pedagógica. 2 ed. Belo Horizonte: Autentica Editora, 2017

JOVCHELOVITCH, Sandra. Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. (Coleção Psicologia Social).

A TRAJETÓRIA FILOSÓFICA E POLÍTICA DE JOSÉ MARTÍ: UMA VIDA PELA EMANCIPAÇÃO LATINO-AMERICANA E CARIBENHA

Mauri Antonio da Silva[1]
Universidade Estadual do Tocantins
E-mail mauri.silva19@gmail.com

1.Introdução

O presente artigo sobre José Martí, herói nacional cubano que esteve diretamente envolvido nas lutas de independência travadas em Cuba, no final do século XIX, busca articular a sua vida teórica e prática com a sociedade de seu tempo. Nele trato das conexões do seu pensamento, numa continuidade histórica de longa duração, com as lutas dos povos latino-americanos e caribenhos por sua definitiva emancipação frente ao domínio das potências imperialistas.

Aqui apresento também as bases do seu pensamento filosófico ancorado nas influências do romantismo, do positivismo e do industrialismo, bem como do pensamento economico e político, onde ele evoluiu de uma posição liberal para posições sociais que o aproximaram do socialismo.

Ao final do artigo demonstro a atualidade da sua contribuição teórica nas lutas dos povos latino-americanos e caribenhos pela transformação social e pela garantia dos direitos humanos para todos e todas.

2. Uma vida intelectual e prática intensa

José Martí nasceu em 28 de janeiro de 1853 na cidade de Havana. Martí era filho de espanhóis humildes que tinham se mudado para Cuba e sua possibilidade de estudos se deu através do encontro com o mestre cubano Rafael María de Mendive (1821-86), que tinha um Colégio (San Pablo) onde Martí estudou por conta do mestre. Mendive, que era poeta e patriota

[1] Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Integra o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho e Questão Social na América Latina (NEPTQSAL/UFSC). Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). Coordenador do Ciclo de Estudos e Debates sobre Capital, Trabalho e Políticas Sociais no Capitalismo Dependente na Unitins. E-mail mauri.silva19@gmail.com.

irredutível, teve uma influência determinante na formação intelectual de Martí. Aos treze anos Martí já traduz para o espanhol *Hamlet* de Shakespeare e poemas de Byron.

Em outubro de 1868 ocorre a guerra pela independência de Cuba, que na época junto com Porto Rico era uma das duas últimas colônias espanholas nas Américas e tinha como principal eixo da sua economia a produção de açúcar, além do café. A revolução que se estenderia por dez anos adquiriu um caráter burguês, democrático e anti-escravista. O principal dirigente desta que é chamada a primeira guerra de independência, foi Manuel de Céspedes, o "Pai da Pátria" e primeiro presidente da República de Cuba em Armas, que deu início às ações armadas contra a Coroa espanhola. Céspedes libertou seus escravos no seu engenho Demajagua e mobilizou camponeses e gentes humildes que se uniam a ele. Porém, a Guerra dos Dez Anos não alcançou o seu objetivo e a alta direção do movimento chegou a um acordo com a Espanha, sob protesto do General Antonio Maceo, representante das classes populares. Ao final a guerra contribuiu para o fim da escravidão no ano de 1886.

Cueva (1983) afirma que o movimento libertador se robusteceu com a participação de todo o povo: camponeses, escravos, artesãos, profissionais liberais e intelectuais patriotas, classe operária, representada especialmente pelos trabalhadores fumageiros que contribuem ativamente para a luta, fazendo parte do Partido Revolucionário Cubano, doando até 10% do seu salário para a causa independentista.

Martí adere a Guerra dos Dez Anos publicando o Soneto *O Dez de Outubro*. Ajuda a editar em 1869, primeiro *El Diablo Cojuelo* e depois o "semanário democrático cosmopolita" *La Pátria Libre*, que não passam do primeiro número.

Em 1870, é encontrada na casa de seu amigo Fermín Valdés Domínguez uma carta assinada por ele e Domínguez onde censuravam a conduta de um jovem que se aliara à repressão. Martí é condenado a seis anos de prisão por seus ideais revolucionários. Em 4 de abril é levado para a Ilha de Pinos e daí é desterrado para a Espanha em 1871.

Em 1871, publica na Espanha a sua monumental obra *El Presídio Político en Cuba* denunciando a pavorosa situação dos presos políticos em Cuba. Na Espanha Martí estuda Direito, Filosofia e Letras nas universidades de Madrid e Saragoça.

Abandona a Espanha em 1874. Conhece a França e vai para o México, via Southampton e Nova Iorque. No México termina sua formação de jornalista e crítico colaborando na *Revista Universal*, quase sempre com o pseudônimo de Orestes, e se interessa pelas lutas operárias.

Na Guatemala foi professor de *História da filosofia* da Escola Normal Central, e em homenagem ao país publica o folheto *Guatemala*, em 1878. Muitas das expressões filosóficas que encontramos nos escritos de Martí vêm das notas de aula dessa época. Na Venezuela, edita

a *Revista Venezuelana* (1881), na qual já aparecem seus trabalhos literários mais importantes.

Sua existência andarilha só encontrará repouso a partir de 1881, data em que se fixa em Nova Iorque. Ali permanece até 1895 sem viajar ao exterior nos primeiros anos e com viagens rápidas, a partir de 1892, ao Haiti, São Domingos, à Jamaica, ao Panamá, à Costa Rica, e ao México, quando já estava bem preparada a guerra.

Nas várias repúblicas latino-americanas onde mora, abre-se à compreensão de uma unidade maior que ele chama de "Nuestra América", na qual Cuba aparece articulada. Nos Estados Unidos familiariza-se com o que ele chama de a "América europeia" e acompanha todas as mazelas do capitalismo desenvolvido verificando a diferença de estrutura e espírito entre as duas Américas. O fato de que Cuba continue sendo colônia agudiza dramaticamente sua sensibilidade e compreensão destes problemas, fazendo de Martí um dirigente com um pensamento social avançado e o primeiro antiimperialista cabal do Continente (NAVARRO, 1981, p.116).

Em 1880, durante sua primeira estada em Nova Iorque presidiu interinamente o Comitê Revolucionário Cubano de Nova Iorque, o mesmo que proclama a "Guerra Chiquita", movimento bélico chefiado pelo General Calixto Garcia (1839-98), que tenta levar novamente a guerra ao país que ainda cansado da Guerra dos Dez Anos, não está pronto para a luta contra a Espanha e a tentativa é exaurida no correr do ano.

Martí não descansa e continua seu empenho dirigindo-se às grandes figuras da guerra passada, como o General Máximo Gómez (1836-1905) instando-os a reiniciar os combates pela independência. Agora, para Martí, a luta libertadora deveria ter uma clara orientação revolucionária. Em 20 de julho escreve para Gómez defendendo a criação de um partido revolucionário que inspire pelos seus propósitos sensatos a confiança suficiente dos homens do país, evitando que eles se dirigissem aos homens do partido anexionista.

Em 20 de outubro de 1884 Martí decide desvincular-se dos planos de retomada da guerra de independência temendo que ela levasse à sua pátria uma variante do estéril caudilhismo que tinha prejudicado outros países latino-americanos. Em carta de rompimento com Gómez, ele diz que um povo não se funda pelos métodos com que se manda num acampamento.

Em relativa marginalização política, Martí escreve copiosamente para vinte jornais do continente. A maior parte delas são publicadas no *La Nación* de Buenos Aires, onde aparecem 26 textos com este subtítulo. Por exemplo, num dos fragmentos de profunda atualidade destas crônicas ele explica que não se pode pensar em uma república sem conhecer suas bases econômicas e denuncia os enriquecimentos produzidos por trabalho não honrado, asseverando

que "O roubo, o abuso, a imoralidade estão debaixo dessas fortunas enormes" (ARIAS, 1996, p. 35, tradução nossa).[2]

Publica em 1882 o caderno de versos *Ismaelillo,* que muitos considerarão como uma nova época na poesia da língua espanhola, além do romance *Amizad Funesta* (ou *Lucía Jerez*) publicado em 1885.

Em 1887, Martí e outros cubanos dirigem uma carta ao General Máximo Gómez, para sondar sua disposição de luta. Gómez diz que sua espada está à serviço de Cuba e a possibilidade de conspiração volta a se abrir.

Nessa época Martí já é o escritor de língua espanhola mais conhecido e admirado no Continente. Sua fama continental e seus trabalhos se multiplicam. Em 1887, Martí é nomeado cônsul do Uruguai em Nova Iorque. Em 1888, é nomeado representante da Associação de Imprensa de Buenos Aires, nos Estados Unidos e no Canadá.

Em 1889, escreve sozinho uma revista para crianças, *La Edad de Oro*, com 4 números (julho à outubro de 1889). Nela estimula nos jovens o amor à pátria hispano-americana, aos seus heróis e aos humildes acostumando-os à verdade, à justiça e à beleza. Na introdução da edição de número 1 ele exorta as crianças a lerem *La Edad de Oro* afirmando: "Assim queremos que as crianças das Américas sejam: homens que digam o que pensam, e que o digam bem. Homens eloquentes e sinceros" (MARTÍ, 1989, p. 2, tradução nossa).[3]

Em 1888, os Estados Unidos convocam a Primeira Conferência das Nações Americanas, que se celebraria em Washington entre outubro de 1889 e abril de 1890. Apenas São Domingos se abstém de comparecer. Martí denuncia vigorosamente a iniciativa dizendo que os Estados Unidos pretendia ensaiar em povos livres seu sistema de colonização naquele evento de que sairiam, no futuro, a política do pan-americanismo e a Organização dos Estados Americanos (OEA).Aproveitando as contradições entre a Argentina, situada na zona de influência britânica, Martí combateu abertamente os propósitos hegemônicos dos Estados Unidos pelas páginas do diário *La Nación*, de Buenos Aires.

Em 1889, em artigo publicado nos dias 19 e 20 de dezembro no *La Nación*, de Buenos Aires, intitulado: *"CONGRESSO INTERNACIONAL DE WASHINGTON – Sua história, seus*

[2] "Las riquezas injustas; las riquezas que se arman contra la libertad, y la corrompen; las riquezas que excitan la ira de los necesitados, de los defraudados, vienen siempre del goce de un privilegio sobre las propriedades naturales, sobre los elementos, sobre el agua y la tierra, que sólo pueden pertenecer, a modo de depósito, al que saque mayor provecho de ellos para el bienestar común. Con el trabajo honrado jamás se acumulan esas fortunas insolentes.//El robo, el abuso, la inmoralidad están debajo de esas fortunas enormes" (ARIAS, 1996, p.35).

[3] "Así queremos que los niños de América sean: hombres que digan lo que piensan, y lo digan bien: hombres elocuentes y sinceros" (MARTÍ, 1989).

elementos e suas tendências ", Martí denuncia as intenções imperialistas desta iniciativa, e defende a ideia de que chegou a hora de a América Espanhola declarar sua segunda independência (MARTÍ, 1983, p. 187).

Com *Versos Sencillos*, publicados em 1891, obra maior da poesia hispano-americana, o autor funde a musa de Martín Fierro com a avidez da lírica moderna. Nestes versos transparece o homem múltiplo que se prepara para uma guerra tremenda contra a Espanha para libertar Cuba e neles faz uma espécie de balanço de sua vida.[4]

Em 1890, Martí como cônsul em Nova Iorque não só do Uruguai, como também da Argentina e do Paraguai, e presidente da Sociedade Literária Hispano-Americana, é nomeado pelo Uruguai seu representante na Conferência Monetária Internacional Americana, que se realizaria novamente em Washington de 7 de janeiro a 8 de abril de 1891, como prolongamento da primeira. Tendo o Uruguai a mesma posição que a Argentina, Martí se opõe tenazmente à tese inicial apresentada pelos Estados Unidos. Washington pretendia conseguir uma moeda de curso comum tanto nos Estados Unidos como nos países latino-americanos. Os países da América Latina ficariam exclusivamente vinculados aos Estados Unidos e afastados dos países europeus, cujo relacionamento era proveitoso para Nossa América de acordo com a compreensão de Martí.

Em maio de 1892 são aprovadas as bases do Partido Revolucionário Cubano que, segundo seu artigo primeiro, se constitui para conquistar a independência absoluta da Ilha e a de Porto Rico. Neste ano os operários aprovam sua participação na luta no 1º. Congresso Operário. Martí funda o jornal *Pátria*, em 1892, órgão oficial do Partido Revolucionário Cubano. Até 1895, Martí leva o maior peso na redação dele.

Depois de todos os esforços preparatórios os revolucionários comandados pelo General Máximo Gómez e por Martí desembarcam em Cuba e iniciam a luta. José Martí vem a morrer em combate em Dos Rios, no dia 19 de maio de 1895, há quatro meses de reiniciada a luta pela conquista da independência.

Em 18 de abril de 1898, no auge da luta revolucionária, quando a vitória das forças independentistas estavam muito próximas, faltando apenas a queda de Havana e de Santiago de Cuba, para a derrocada final das tropas espanholas, o Congresso dos Estados Unidos autorizou a intervenção armada na Guerra Hispano Cubana (PEREZ, 1999, p.11).

[4] Segundo Virgilio López Lemus, Martí "alcança genialidade com sua lírica e oferece uma poesia que expressa o desejo de contribuir para a 'melhoria humana', preferindo o natural ao artificial, a pureza do campo à cidade alienante" (LEMUS, 1994, p.15).

Após a assinatura do Tratado de Paris, em 10 de dezembro de 1898, entre Estados Unidos e Espanha, houve a desmobilização do Exército Libertador, que foi privado do triunfo e submetido à ação dos militares estadunidenses que ofereceram grandes somas de dinheiro para que os soldados depusessem as armas, porém parte deles não aceitaram os 75$00 oferecidos e ficaram com suas armas guardadas em lugares convenientes, pois não estavam dispostos a enfrentar-se com um inimigo imprevisível de mãos vazias.[5] Pelo Tratado de Paz a Espanha renunciou a seus direitos de soberania e propriedade sobre Cuba e cedeu aos Estados Unidos as Ilhas de Porto Rico, as demais das Indias Ocidentais, a Ilha de Guam, e o arquipélago de Filipinas (PAZ, 2000, p. 278).

Os Estados Unidos instalaram em 1º de janeiro de 1899 um governo militar (General John R. Brooke) que durou quatro anos até obter garantias de um governo com fidelidade aos seus interesses. No dia 20 de maio de 1902, foi proclamada a República em Cuba, tendo início a etapa que o povo denominou de pseudo-república, pois o governo estadunidense havia obrigado a Assembléia Constituinte cubana realizada em 1901 a incorporar um apêndice à Constituição, que limitaria sua soberania e independência durante 58 anos (PEREZ, 2002, p.19).[6]

A emenda era a mesma que tinha sido adotada pelo Congresso estadunidense dentro da Lei sobre Créditos do Exército. Com essa emenda os Estados Unidos garantiram também a assinatura de um tratado onde Cuba lhe dava o direito legal à construção e manutenção da Base Naval de Guantánamo, até 1999, na região oriental do país, que permanece até hoje como afronta à soberania cubana e ao direito internacional.

Com esta intervenção os EUA garantiram o controle real da vida econômica e cultural, penetrou o terreno educacional, dominou os órgãos de propaganda e desenvolveu um trabalho sistemático para deformar a consciência do povo cubano (PRADO,1994, p.61).

Desde o final do século XIX o expansionismo estadunidense havia assinalado a Cuba uma função dentro da sua política de dominação continental e mundial, pois seria a base de

[5] Para uma visão sobre como ocorreu o processo de divisões, enfrentamentos e unidades dentro da direção patriótica de 1895 que acabaram levando a sua desunião e liquidação (dissolução do governo, do partido, do Exército Libertador e do jornal Pátria) consultar a obra do historiador que citamos neste ensaio, o cubano Ibrahim Hidalgo Paz: **Cuba 1895-1898 – Contradiciones y disoluciones**. Esta obra expõe a complexidade das relações contraditórias do Conselho de Governo, o Mando militar e a Delegação no estrangeiro, conduzida por Tomás Estrada Palma, durante a Guerra de Independência. O autor explica as causas das desavenças entre estes três polos de poder com a consequente confusão entre as forças independentistas, em luta não só contra as forças colonialistas espanholas, mas também contra o anexionismo, em meio ao desconhecimento generalizado dos objetivos da política estadunidense.

[6] Ver também SADER (2001, p.18).

controle do futuro canal que comunicaria o Atlântico com o Pacífico e "ponto estratégico para o domínio do Golfo do México, dos países à sua margem e para a penetração no resto do Continente" (PAZ, 1999, pp. 150-1, tradução nossa).[7]

O proletariado cubano reteve na sua memória de classe as lutas do passado pela independência real da Ilha contra o imperialismo, sendo que das lutas do século XIX, ela extrai uma forte tradição nacionalista que proporcionou um senso de identidade nacional recuperado e estimulado pela liderança revolucionária após 1959 para se contrapor às investidas do império estadunidense e construir uma sociedade com maior igualdade social (SADER, 2001, p. 56; PETRAS,1980). [8]

3. Os conceitos filosófico-políticos e sociais de Martí

Carlos Rojas Osorio, em *Conceptos Filosófico-Políticos de José Martí*, analisou as tendências filosóficas e os conceitos e categorias dentro das quais se moveram o pensamento martiano. Destaca que muitos dos conceitos filosóficos que aparecem em seus escritos eram notas de aula de quando foi catedrático de *História da filosofia* na Guatemala e sua formação esteve sob a inspiração de uma nascente tradição filosófica cubana representada por José Agustín Caballero, o padre Félix Varela e José de la Luz y Caballero (OSORIO, 1996, p. 126).

Segundo Osorio o pensamento de Martí passa por duas épocas, uma que se caracteriza pelo romantismo e outra que reflete o mundo moderno com seu positivismo e industrialismo (OSORIO, 1996, p. 127). Assim, o romantismo, o espiritualismo e até o idealismo fazem parte de uma época, dando conta da ambientação de Martí tanto em filósofos alemães como Kant, Hegel, Ficht e Krause, como no transcendentalismo de Emerson, que também foi influenciado por Kant.

---

[7] "(...) era el primer escalón en su avance en el área caribeña, base de los buques con que garantizar el control sobre el futuro canal que comunicaría el Atlántico con el Pacífico y, por ende, el rápido vínculo entre las costas estadunidenses en ambos océanos; enclave productor de materias primas necesarias para sus industrias, mercado seguro para su comercio y pontón estratégico para el dominio del Golfo de México, de los países ribereños y para la penetración en el resto del Continente" (PAZ, 1999, pp. 150-1).

[8] A determinante influência intelectual de José Martí foi confirmada por Fidel Castro em vários discursos históricos durante sua vida. No seu julgamento, por ter comandado o ataque ao Quartel Moncada, em 26 de julho de 1953, Fidel Castro, em seu discurso de defesa ante o Tribunal de Exceção do governo de Fulgencio Batista, afirmou que o autor intelectual fora José Martí: "(...) o Apóstolo escreveu em seu *Livro de ouro*: ' Um homem que se conforma em obedecer às leis injustas, e permite que o país em que nasceu seja pisoteado pelos homens que o ofendem, não é um homem honrado... No mundo deve haver certa dose de decência como deve haver certa quantidade de luz. Quando há muitos homens desonestos, há sempre outros que são portadores da dignidade da maioria. São esses os que se rebelam com força terrível contra os que roubam a liberdade ao povo, que é o mesmo que roubar dos homens a sua dignidade. Esses homens são intérpretes de milhares de outros homens, de um povo inteiro, da dignidade humana'" (RUZ, 1986, p. 104).

Deste modo Osorio enuncia os princípios fundamentais do pensamento filosófico martiano: "1) La naturaleza está regida por leyes.2) El espíritu también está regido por leyes. 3) Las leyes del espíritu guardan una relación de analogia con las leyes de la naturaleza" (OSORIO, 1996, p. 127).

Nas reflexões sobre a estética se apresenta também a visão idealista e espiritualista martiana. Martí questiona a interpretação positivista e realista da arte, defendendo uma posição idealista, porém rechaça o idealismo metafísico. O positivismo vê, ante tudo, o marco social em que se produz a obra de arte. A estética martiana destaca a força espiritual da personalidade na criação artística, reconhecendo o ambiente histórico e social, porém não o considerando essencial para aquelas individualidades autenticamente criadoras. A arte é criatura do espírito, da força da personalidade. Para o *idealismo estético* de Martí nós melhoramos a existência com a arte e se apenas representamos a realidade somos meros copistas (OSORIO, 1996, p. 141-143, grifos do autor).

Na economia e política, Osorio afirma que há uma posição liberal que foi evoluíndo para além do liberalismo econômico até adotar posições sociais que o aproximaram do socialismo. As referências de Marti ao socialismo, seus comentários mais decisivos datam da época em que vivia em Nova Iorque, e foram sobre Henry George, autor de um livro intitulado *Progress and Poverty.* Neste livro George defendia um socialismo agrário e que toda a terra se tornasse propriedade pública. Martí não só comentou a obra de George como acompanhou sua trajetória de líder dos trabalhadores afirmando que o livro foi uma revelação para os pensadores e também para os operários (OSORIO, 1996, p. 145).

De acordo com Armas (2000), destaca-se da análise do pensamento e da ação revolucionária de José Martí três ideias fundamentais.

Em primeiro lugar, a necessidade de os povos latino-americanos alcançarem o seu desenvolvimento por vias próprias sem imitar ou copiar as fórmulas alheias. Durante sua primeira deportação à Espanha ele escreveu, em dezembro de 1870: "As leis americanas deram ao Norte alto grau de prosperidade, e o elevaram também ao mais alto grau de corrupção. As leis o metalificaram para fazê-lo próspero. Maldita seja a prosperidade a tanto custo" (ARMAS, 2000, p. 9, tradução nossa).[9]

[9] Citado por ARMAS: "Las leyes americanas han dado al Norte alto grado de prosperidade, y lo han elevado también al más alto grado de corrupción. Lo han metalificado para hacerlo próspero. Maldita sea la prosperidad a tanta costa" (ARMAS, 2000, p.9).

Em segundo lugar, a firme resistência contra a dominação econômica da América Latina pelos Estados Unidos da América do Norte. Martí adverte em seus textos que as repúblicas latino-americanas se tornaram independentes, mas que a colônia segue vivendo nas suas repúblicas. Martí quer dizer que os interesses das nações hegemônicas seguem mantidos no interior das repúblicas capitalistas dependentes sob a forma do neocolonialismo. Por isto, afirmava Martí havia chegado a hora para a América espanhola declarar sua segunda independência.

E, em terceiro lugar, a exortação para os povos latino-americanos desenvolverem a mais ampla união estratégica contra a dominação do imperialismo estadunidense, dizendo Martí que "é necessário ir aproximando o que há de acabar por estar junto" (ARMAS, 2000, p. 11, tradução nossa).[10]

4. Considerações finais

José Martí foi um homem que uniu pensamento e ação em busca da descolonização de seu país e da emancipação de todos os povos da América Latina e Caribe, impulsionado pela vontade de melhorar a vida dos seus semelhantes.

Recentemente os ensinamentos de Martí foram importantes para a resistência contra as propostas de livre comércio impulsionadas pelo imperialismo global hegemonizado pelos Estados Unidos. Nos últimos anos a ofensiva dos Estados Unidos da América, maior potência econômica do mundo sobre os países do continente provocou uma série de levantes populares em reação às políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) - instrumento direto dos interesses de Washington - e à tentativa de consolidar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005. A mobilização continental protagonizada por Cuba e pelos movimentos sociais do Continente agrupados na Aliança Social dos Povos[11] conseguiu derrotar a ALCA e os Estados Unidos passaram a pressionar os países latino-americanos para assinar Tratados de Livre Comércio bilaterais.

A crise mundial do capitalismo estourada em 2008, no centro hegemônico do sistema

[10] Citado por ARMAS: "es necesario ir acercando lo que ha de acabar por estar junto" (ARMAS, 2000, p.11).

[11] A Aliança Social Continental reúne movimentos sindicais, populares, do meio ambiente, de mulheres, grupos de direitos humanos, de solidariedade internacional, de associações indígenas, camponesas, de estudantes e de grupos ecumênicos, participantes da Cúpula dos Povos das Américas que desde o ano de 2000 vem se reunindo para denunciar a integração "neoliberal" proposta pelos Estados Unidos e lutar por outro caminho de integração baseado na democracia, na igualdade, na solidariedade, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos.

imperialista, os Estados Unidos, levou-o a retomar sua ofensiva na região, apoiando a desestabilização de governos progressistas que haviam melhorado o nível de bem estar do povo e reduzido as desigualdades sociais, para reconquistar posições políticas liberais e conservadoras, visando o desmonte de importantes iniciativas de integração soberana como o Mercosul, a Celac e a Unasul, que fugiam do seu controle.

Este fato mostra a atualidade do pensamento martiano para a análise da realidade latino-americana e a construção de estratégias para a transformação social que envolvem a articulação de iniciativas das classes subalternas em defesa dos direitos sociais e pela emancipação dos povos latino-americanos frente aos países imperialistas.

Referências

ARMAS, Ramón de. **José Martí –** Forjador de Pueblos. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2000.

ARIAS, Salvador. 1889: Las Escenas Norteamericanas y la Edad de Oro. In: **Anuario del Centro de Estudios Martianos,** n. 19/1996, La Habana: Centro de Estudios Martianos, 1996.

CHÁVEZ, Hugo. **ALBA** – amanhecer de una nueva era. Fragmentos del discurso del presidente Hugo Chávez Frías en la Sesión Especial del IV Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, Teatro Karl Marx, La Habana, 29 de abril de 2005. La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado de la República de Cuba, 2005.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular, 1995.

CRUZ, Manuel. **Episódios de la Revolución Cubana.** Habana: Instituto del Libro, 1968.

CUEVA, Agustin. **O desenvolvimento do capitalismo na América Latina**. São Paulo: Global, 1983.

DARUSÉNKOV, O.T.; VESENSKI, V.P. **Cuba.** Moscú: Editorial Planeta, 1980.
FLORES, Rafael (Org.). **Construyendo el ALBA – "Nuestro Norte es el SUR**". 1. ed. Caracas: República Bolivariana da Venezuela, maio de 2005.
LOWI, Michel. **O marxismo na América Latina** – uma antologia de 1909 aos dias atuais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

LÖWI, Michael. **O Pensamento de Che Guevara.** 5. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

LEMUS, Virgilio López. **Vinte Poetas Cubanos do Século XX**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1994.

MARTÍ, José. **Obras Completas** – Edición Crítica. Tomo 1, 1862-1876, Cuba, España y México. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 2009.

_____. **La Edad de Oro.** 2. ed. La Habana: Editorial Letras Cubanas, 1989.

_____. **Nossa América.** São Paulo: Editora Hucitec, 1983.
MARTÍ, José. **En Las Entrañas del Monstruo.** La Habana: Editorial de Ciências Sociales, 1984.

MAGALHÃES, Luiz. **José Martí**. Edições O Cruzeiro, 1949.

MÉSZÁROS, István. Bolívar e Chávez: o espírito da determinação radical. In: **Revista Margem Esquerda,** São Paulo: Boitempo, 2006, n.8.

NAVARRO, José Cantón. Martí: Antiimperialista e Internacionalista. In: **Cuba Socialista,** Ano 1, n. 1, La Habana: Combinado Poligráfico Osvaldo Sánchez, 1981.

OSORIO, Carlos Rojas. Conceptos Filosófico-Políticos de José Martí. In: **Anuário del Centro de Estúdios Martianos,** 19/1996. La Habana: Centro de Estudios Martianos, 1996.

PAZ, Ibrahim Hidalgo. **Cuba 1895-1898 – Contradicciones y disoluciones**. La Habana: Centro de Estudios Martianos/Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, Taller Osvaldo Sánchez, 2000.

PETRAS, James. Contribuição para uma teoria de revoluções socialistas no século XX. In: **Imperialismo e Classes Sociais no Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, p. 224-248.

PRADO, Maria Lígia. **A formação das nações latino-americanas.** 21ª. ed. São Paulo: Atual, 1994.

PÉREZ, Jorge Lezcano. **Notas para una cronologia de la política anexionista de Estados Unidos respecto a Cuba.** La Habana: Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 1999.

_____. **Cuba - 300 Perguntas e 300 Respostas.** Brasilia: Casa Editora da Embaixada no Brasil, 2002.

_____. **Elecciones, Parlamento y Democracia en Cuba**. Brasilia: Casa Editora de la Embajada de Cuba en Brasil, s/d.

PLATAFORMA PROGRAMÁTICA DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Tesis y Resolución.** La Habana: Departamento de Orientación Revolucionária del Partido Comunista de Cuba, 1976.

RUZ, Fidel Castro. **A história me absolverá.** 5ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1986.

_____. A ALCA conduz inexoravelmente à anexação da América Latina aos Estados Unidos. In: SADER, Emir (Org.). ALCA: **Integração Soberana ou Subordinada.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2001.

_____. Segunda Declaração de Havana, in: SADER, Emir (Org.). **Fidel Castro.** São Paulo: Editora Ática, 1986.

SADER, Emir. **Cuba: um socialismo em construção.** Petrópolis: Vozes, 2001.

O CENÁRIO DA AMÉRICA DO SUL: AS LUTAS SOCIAIS SURDAS NAS POLÍTICAS

Keli Krause[1]
Pontifica Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS
kelikrausekk@gmail.com

1. Introdução

O presente trabalho surge a partir de minha investigação de doutorado, que propõe uma análise comparativa entre as lutas sociais surdas nas políticas pelo cenário da América do Sul envolvendo cinco países Sul-Americanos (Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai) abordando a política cultural da comunidade surda apresentando quadros comparativos de direitos humanos.

O estudo apresenta os direitos elementares da comunidade surda como minoria, com ênfase nas práticas de políticas públicas, dentro de uma perspectiva do construtivismo social. Tem como objetivo analisar a política e comparar suas mobilizações em cada país, apresentando assim sua estrutura social da história e sua cultura nos processos políticos, discorrendo de um sentido mais amplo de direitos de surdos no âmbito jurídico.

Para entender a situação desta comunidade suas conquistas e desafios, sob a perspectiva fenomenológica social e política, se faz necessário analisar dentro do contexto das lutas sociais surdas e suas reivindicações pelas políticas públicas da comunidade surda, da luta dos direitos e de cidadania.

Desse modo, a presente artigo faz uma breve comparação sobre a garantia dos direitos humanos por meio de políticas públicas, contextualizadas nas diversas áreas da vida da comunidade surda, com qualidade e acessível a todos, buscando entender e discutir a cidadania no exercício do poder político que tange acessibilidade.

[1] Doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifica Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS; Mestra do PPG em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (2018); Especialista em Docência em Libras pela Universidade Tuiuti do Paraná – UTP (2014); Graduada em Bacharel em Sistemas de Informação pela Sociedade Educacional Três de Maio – SETREM (2012); Graduada em Licenciatura em Letras/LIBRAS pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2012). Docente de Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) campus São Borja. E-mail: kelikrause@unipampa.edu.br.

Dentro da perspectiva colocada o estudo envolve a vida política da comunidade surda sobre a questão do processo legislativo nas esferas municipal, estadual e federal, procurando compreender a relação entre o comportamento político e instituições relacionados ao movimento social surdo dos países Sul Americanos. Em cada país há diferentes contextos, eles foram desenvolvidos para resolver os problemas estratégicos inerentes às interações entre os atores surdos e as instituições na forma da institucionalismo da escolha racional tem sua origem no campo da economia (Weingast, 1996).

Para fim de melhor exatidão escolheu-se o método comparativo, por entender que para os estudos das políticas nacionais de inclusão de surdos, buscar se a analisar a cultura política do nacionalismo, as lutas pela liberdade social na instituição da vida público-política como cidadão surdo, em diferentes territórios. Terá como objeto de pesquisa o reconhecimento cultural e social na perspectiva de teoria da justiça e de liberdade social como análise da sociedade indicando ser esta a metodologia mais aplicável para um estudo nas ciências sociais.

Para realização da mesma uma análise documental e bibliográfica, referente a políticas, legislações e outros, se fez necessário a coleta de dados, para comparar o campo da política pública e da garantia dos direitos humanos da comunidade surda nos países sul americanos, verificando como cada país apresenta sua política cultural e o desenvolvimento da estima e reconhecimento cultural e social na base de direito fundamental à acessibilidade e da cidadania nos processos políticos observáveis.

Os pensamentos de Axel Honneth utilizada na teoria de reconhecimento como as lutas por reconhecimento, e de Nancy Fraser norteiam a base teórica sobre as injustiças sociais e desigualdades socioeconômicos na prática da política cultural como as lutas por redistribuição para a questão da comunidade surda nas esferas de ação institucionalizadas.

Em suma essa pesquisa, espera investigar e apontar as soluções encontradas para o problema apresentado, com a análise da implementação das políticas para parcela surda no seu país para ver o campo das instituições da comunidade surda como minoria com enfoques nas práticas políticas e públicas na perspectiva institucional para o sistema jurídico liberal-democrático em atualidade.

2. A perspectiva das instituições sociais e políticas nos países sul americanos

Uma retrospectiva histórica das relações dos movimentos sociais, as lutas e conquistas dos cidadãos surdos sul-americanos, a cultura política do nacionalismo, e a visão histórico-cultural da fronteira dos países nos rumos da América do Sul, demonstra a concepção

bidimensional (reconhecimento e distribuição) da injustiça social para as reivindicações de fundamentais: fenomenologia das experiências sociais e políticas.

Aprofunda-se o assunto com uma reflexão sobre como se deram as lutas por reconhecimento e por redistribuição dos movimentos surdos nos países sul-americanos, bem como a luta social e a busca o reconhecimento dos direitos na vida pública democrática como liberdade social.

Fraser (2002,p.11) colabora trazendo a teoria de distribuição e redistribuição a qual discorre sobre a perspectiva das instituições sociais e das políticas, nesse sentido, a relação com os acontecimentos verificados nos países sul americanos pelas lutas sociais surdas como aspecto formador das injustiças sociais nessa corrente da autora Fraser (2002, p.11) de sua teoria sobre a distribuição e redistribuição que:

> Do ponto de vista **distribuitivo**, a injustiça surge na forma de desigualdades semelhantes às da classe, baseadas na estrutura econômica da sociedade. Aqui, a quintessência da injustiça é a má distribuição, sem sentido lato, englobando não só a desigualdade de rendimentos, mas também a exploração, a privação e a marginalização ou exclusão dos mercados de trabalho. Consequentemente, o remédio está na **redistribuição**, também entendida em sentido lato, abrangendo não só a transferência de rendimentos, mas também a reorganização da divisão do trabalho, a transformação da estrutura da posse da propriedade e a democratização dos processos através dos quais se tomam decisões relativas ao investimento.

Para melhor entendimento se faz necessário lembrar os conceitos colocados por Honneth e Fraser sobre reconhecimento, distribuição e redistribuição em relação com a sociedade contemporânea aos critérios de justiça social no sistema de normas de ação:

- Reconhecimento (Honneth): as lutas sociais são superações da subordinação, por isso corrigir as injustiças sociais culturais, como a humilhação, o desrespeito e a negação de direitos a pessoas de grupos. Essa forma de subordinação nas hierarquias institucionalizadas de valor cultural. É o sentido da luta por igualdade jurídica para a vida social significada o reconhecimento de uma humanidade.

- Distribuição (Fraser): a injustiça nasce na forma de desigualdades similares às de classe, baseadas na estrutura econômica da sociedade. Para Fraser (2006) explica que a perspectiva de dualismo (reconhecimento e distribuição) a interpretação da cultura e a economia nas sociedades e institucionalizações relacionadas aos problemas políticos-morais para entender a significado reconhecimento cultural, pois a falta de respeito social contextualiza a fenomenológia nos âmbitos jurídicos, políticos e culturais.

- Redistribuição (Fraser): é o sentido de reorganização da instituição social e política como a transformação da estrutura e consolidação da justiça social, por exemplo os grupos

minoritários ficaram excluídos da sociedade, geralmente ligado de preconceito de cor, classe social, gênero e pessoas com deficiência.

As lutas sociais surdas aconteceram e acontecem em relação com as instituições políticas e sociais, englobando os três aspectos, conceitos expostos, tendo o objetivo de exigir seus direitos na ampla justiça social pelo reconhecimento cultural e social. Dentro do enfoque da justiça social deste grupo minoritário se faz necessário a analise institucional política comparada pela mobilização em cada país apresenta que em sua história e cultura nos processos políticos observáveis e [...] "*como direito fundamental constitucional a ser tutelada pelo Estado e viabilizado pela sociedade*", portanto "*ainda se verifica a problemática do descumprimento dos dispositivos legais (internacionais e internos), pois vivemos uma crise de efetividade dos direitos*" (Destro, 2020, p. 20) na Constituição Cidadã para parcela surda dos países-sul americanos.

Para complementar a pesquisa utilizou-se um resgate dos movimentos sociais, compilando sua comparação em quadros para analisar com mais profundidade as lutas pelo reconhecimento, e a possibilidade de gerar mudanças sociais por meio do embate político, dentro da sociedade contemporânea e seus ideais de luta por direitos dos surdos. Segundo Perlin (1998, p. 71):

> "Para o movimento surdo, contam as instâncias que afirmam a busca do direito do indivíduo surdo ser diferente nas questões sociais, políticas e econômicas que envolvem o mundo do trabalho, da saúde, da educação, do bem estar social".

Percebe-se que estes países, o movimento surdo está em constante movimentação buscando seu direito e de sua comunidade, focando no desenvolvimento do ser e do seu bem estar social.

3. Comparativos cidadãos surdos sul americanos

Os quadros comparativos aqui apresentados são recortes da tese de doutorado que são considerados essenciais para o exercício da cidadania e que também são vistos como o direito do cidadão. Não podemos esquecer que este trabalho está direcionado à comunidade surda e ao surdo do sul américa, baseada na constituição, legislação com o intuito de reconhecer e efetivar a cidadania.

3.1. Oficialização da Língua de Sinais

Então para iniciarmos este tópico esclarece-se sua importância. A língua de sinais ela é a expressão do surdo, bem como sua cultura e sua identidade. Reconhecer a língua de sinais é aceitar seus utilizadores como sujeitos sociais e culturais. O quadro abaixo apresenta o direito ou não do reconhecimento de sua língua. Uma comparação da oficialização da Língua de Sinais, com os desenhos do sinal próprio da língua oficial em cada país, a data, o número da lei da língua de sinais entre os países, são expostos garantindo assim um melhor entendimento e compreensão da necessidade de ter seu direito linguístico reconhecido.

País	**Língua oficial**	**Número de Lei e data**
Argentina	Lengua de Señas Argentina – LSA	Não há a lei nacional
Brasil	Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS	Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002.
Paraguai	Lengua de Señas Paraguaya - LSPy	Lei nº 6.530, de 12 de maio de 2020
Uruguai	Lengua de Señas Uruguaya – LSU	Lei nº 17.378, de 25 de junho de 2001
Venezuela	Lengua de Señas Venezolana – LSV	Constituição Nacional em 1999 Art. 81 - reconhece o direito dos surdos de se comunicarem por meio da LSV, enquanto o artigo 101 estabelece que esse grupo de pessoas tem o direito de ser informado, em seu idioma, por meio da televisão pública e privada.

Quadro 1: Oficialização de Libras
Fonte: Krause, 2021.

O quadro acima demostra que no **Brasil**, existem leis municipais, estaduais e Federal, nas quais a Libras é reconhecida como língua oficial brasileira, por intermédio da Lei n.º 10.436, de 24 de abril de 2002. A concretização através da lei, é a representação da conquista por políticas públicas das lideranças do movimento social dos surdos em várias cidades do Brasil. Na **Argentina**, existem 23 províncias, mas existem somente cinco leis provinciais de LSA[2]. Não há lei nacional, mas já houveram várias mobilizações referentes a projetos de Lei para o Reconhecimento da Lengua de Senãs Argentina (LSA), mas não foram aprovados. O **Paraguai**, é onde percebe-se que a lei do país é a mais recente se comparada com outros países

[2] *LSA – Lengua de Señas Argentina*

Sul-Americanos. Por meio da Lei 6.530/20, o Poder Executivo reconheceu oficialmente a Língua de Sinais Paraguaia (LSPy) como a primeira língua das pessoas surdas para uma participação plena e efetiva na sociedade. O **Uruguai**, reconhece a *Lengua de Señas Uruguya - LSU* como língua oficial dos surdos pela lei 17.378, esse projeto foi promovido pela *ASUR* e *CINDE, onde* permitiu-se a aprovação dessa lei em 25 de junho de 2001. Não existe leis municipais e estaduais, mas única lei federal. Na **Venezuela**, a LSV é reconhecida oficial, por meio da nova constituição nacional desde 1999. Não encontramos o número da Lei, porém dentro da constituição segue o artigo 81 que declara que os venezuelanos surdos têm o direito de usar sua língua se sinais. Enquanto o artigo 101 estabelece que esse grupo de pessoas tem o direito de ser informado, em seu idioma, por meio da televisão pública e privada.

Então em quatro dos cinco países, o direito linguístico das pessoas surdas estão assegurados por lei, porém em um país ainda tem que continuar a organização social, para assegurar a independência linguistica para se ter uma quebra de conceito de surdez, deficiência e incapacitado.

3.2. Educação de Surdos

Vejamos o resumo geral dos comparativos países sul-americanos da ranking sobre a melhor educação de surdos.

Ranking	País	Educação básica, Ensino Superior e P. de Pós-Graduação
1º	Brasil	Existe os matriculados surdos em todos os níveis. Há 289 mestres e 55 doutores surdos.
2º	Venezuela	Há matriculados surdos na educação básica, 35 formados de graduação e não existe mestres e doutores surdos.
3º	Paraguai	Há matrícula dos surdos na educação básica, apenas 15 formados de graduação e não há mestres e doutores surdos.
4º	Uruguai	Há matriculados surdos na educação básica, só 4 surdos formados de graduação e não há mestres e doutores surdos.
5º	Argentina	Existe os matriculados surdos na educação básica, só 2% de ensino superior e não há mestres e doutores surdos.

Quadro 2: Ranking sobre a melhor educação de surdos.
Fonte: Krause, 2021.

Percebe-se de acordo com os dados coletados e exposto que o Brasil lidera este ranking. O Brasil tem uma história na educação dos surdos e por isso uma classificação melhor em relação a educação para as pessoas surdas. Essa qualidade apoia-se em políticas públicas inexistentes em outros países sul americanos, porém a comunidade surda brasileira continua a lutar de seus direitos no amplo jurídico, pois muitas conquistas foram realizadas, porém não foram concretizadas e assim surgem diferentes meios legais para resolver o que ainda nem foi reorganizado.

3.3. Mercado de trabalho para surdos

Para este item foi realizado uma análise comparativa entre as cotas de vagas para mercado de trabalho para pessoas com deficiências, incluindo os surdos destes países.

País	Legislação
Argentina	**Lei Nº25.689, modificação da lei nº22.431, de 2 de janeiro de 2003, em relação ao percentual de contratação para pessoas com deficiências.** Os seus órgãos descentralizados ou autárquicos, entidades públicas não estatais, empresas estatais e empresas privadas concessionárias de serviços públicos são obrigados a empregar pessoas com deficiência que se reúnam condições de adequação para o cargo em uma proporção não inferior a quatro por cento (4%) da totalidade de seus funcionários.
Brasil	Para atender à Lei de Cotas para as empresas privadas, a Organização tem como base o **art. 93 da Lei nº 8.213/91**, que estabelece: • até 200 funcionários — 2%; • de 201 a 500 funcionários — 3%; • de 501 a 1.000 funcionários — 4%; • a partir de 1.001 funcionários — 5%. Serviço Público – 5% a 20% das vagas, dependendo do edital do concurso.
Paraguai	A partir de março, 28 Órgãos e Entidades Estaduais cumprem com **a Lei 2.479/2004,** e sua alteração à **Lei nº 3.585/2008**, que estabelece a obrigação de incorporar pelo menos 5% das Pessoas com Deficiência (PcD) do total das quadro de funcionários de cada instituição pública, a fim de garantir o direito de trabalho desse grupo e implantar políticas de inclusão no Estado.
Uruguai	A **Lei 19.691**, de 29 de outubro de 2018, estabelece benefícios para que as pessoas com deficiência tenham acesso a um emprego na atividade privada. Também determina os direitos e obrigações dos contratados, geração de acessibilidade para o cumprimento das funções de trabalho, licenças, contribuições e benefícios de aposentadoria e incentivos para empresas privadas.
Venezuela	**Lei nº 2007, Art. 27.** As instituições nacionais, estaduais, municipais e paroquiais, bem como as empresas públicas, privadas ou mistas, devem incorporar em seus locais de trabalho não menos que cinco por cento (5%) das pessoas com deficiência permanente, da total folha de pagamento, sejam eles executivos, funcionários ou trabalhadores.

Quadro 3: Mercado de trabalho para Surdos
Fonte: Krause, 2021.

Percebe-se que todos os países das instituições públicas e privadas oferecem as cotas de vagas para mercado de trabalho entre 4% e 5% das pessoas com deficiências, e apenas um país **Paraguai** não ofereceu as cotas de vagas nas empresas privadas. No **Brasil** há o maior número de cotas de vagas do serviço público entre 5% a 20% das vagas, dependendo do edital do concurso.

3.4. Desigualdades sociais da comunidade surda sobre direitos humanos

No quadro a seguir, minha perspectiva do ranking sobre os direitos humanos de surdos nos países sul-americanos comparativas:

Ranking	País
1º	Paraguai
2º	Uruguai
3º	Argentina
4º	Venezuela
5º	Brasil

Quadro 4: Ranking sobre os direitos humanos de surdos.
Fonte: Krause, 2021.

O Paraguai lidera este aspecto, pois há maior desigualdade social da comunidade surda. Este país é considerado atrasado, tendo muito leis recentes, justificando a alta discriminação e também falta de interesses políticos apoiadores. Por outro lado, exaltando os movimentos de surdos, geralmente liderados pelas associações de surdos, entidades esforçaram-se e organizaram a comunidade pela luta do reconhecimento nas políticas públicas.

O Brasil apresenta menor desigualdade social pois tem muitas leis garantem os direitos humanos de surdos. Muitos avanços percebidos na área da política pública como a inclusão social do surdo, na qualidade de vida como a educação, a saúde, a moradia, o mercado de trabalho e entre outros. Por isso, aqui no Brasil a comunidade surda participa da mobilidade social, pois o movimento surdo acontece através de um sistema de hierarquia social com o sociólogo Weber coloca em relação com o social e a política.

De acordo com Pastore e Valle Silva (2000) a mobilidade social na sociedade capitalista está atrelado em como estes sujeitos estão classificados, buscando uma reflexão, bem como uma teoria sociológica. Neste momento percebe-se que a comunidade surda, se faz necessário investigar, pois mesmo tendo algumas conquistas ainda não concretizou sua mobilidade social, pois as dificuldades encontradas e não solucionadas ainda são um aspecto negativo para a subida ou modificação da estrutura social. Com isso pode-se notar que os direitos são adquiridos, porém não modifica a realidade atual. Talvez a luta de surdos adultos inspire gerações futuras a não serem reconhecidas principalmente no seu direito linguístico e de cidadania.

4. Considerações finais

Percebe-se a relevância de um estudo mais profundo e detalhado realizando uma análise comparativa entre os países sul americanos sobre a estrutura e mobilidade social da comunidade surda para ver o sistema de estratificação social. É compreensivo a existência do preconceito numa sociedade, onde sua história é demarca pela discriminação. E no momento que discrimina a comunidade surda, discrimina por um direito linguístico, e não somente de raça, cor, etnia ou crença entre outros.

Porém ao analisar a política pública, percebe-se a movimentação dos membros do grupo de surdo, onde filhos surdos de pais surdos estão se movimentando na pirâmide, avançando lentamente em questão e profissionalização, diferentes dos seus pais. Esses surdos são protagonistas de sua história e se afastam da influência do grupo majoritário ouvinte. Os filhos surdos de pais ouvintes, que ainda não conseguem apoio de seu pais, acha em sua comunidade esse apoio e através dele engrossam os movimentos lutando pelos seus direitos. A política apoia e auxilia essa mobilidade social, porém muitos ficaram na mesma classe, mas sua qualidade de vida é diferenciada de seus país.

A luta de classe faz com que o gráfico para ranking das desigualdades sociais surdos sobre os direitos humanos seja em cada país diferente no âmbito sociopolítica.

Aqui no Brasil percebe-se que possui uma vantagem, ou seja, ocupa um lugar melhor no ranking. Um processo de melhoria da vida das pessoas surdas já a iniciado, porém ainda lutas e movimentos continuam em buscas de novas conquistas e obediência as conquistas já realizadas. Sabe-se que as políticas públicas têm um papel muito importante nessa história o que justifica a situação de surdos dos outros países da Sul América.

A história destas conquistas colocadas nos quadros acima devem ser divulgadas e sabemos que a comunidade surda brasileira continua a lutar pelos seus direitos no amplo jurídico, pois muitas conquistas foram realizadas, porém não foram concretizadas. Isso remete a novas situações conflituosas e desafiadoras e sobre tudo preconceituosas.

Referências

DESTRO, Carla Roberta Ferreira. **Pessoa com Deficiência: direito à Acessibilidade, Cidadania e Inclusão à Luz da Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth**. Curitiba: editora Juruá, 2020.

FRASER, Nancy. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Tradução de Teresa Tavares. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p. 7-20, out. 2002. Disponível em:

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa; apresentação de Marcos Nobre. São Paulo: 34, reimpressão 2017.

PASTORE, José; DO VALLE SILVA, Nelson; CARDOSO, Fernando Henrique. **Mobilidade social no Brasil**. São Paulo: Makron Books, 2000.

PERLIN, Gládis. **Identidades surdas. In: SKLIAR, C. (org.). A surdez: Um olhar sobre as diferenças**. Porto Alegre: Mediação, 1998. PERLIN, Gládis; VILHAVA,

Schirley. Mulher surda: elementos ao empoderomaneto na política afitmativa. INES. Revista Forum, Rio de Janeiro, n. 33, jan.-jun. 2016. Disponível em: www.porsinal.pt/index.php?ps=artigos&idt=artc&cat=27&idart=453. Acesso em: 16 out. 2021.

WEBER. M. "**Classe, Status, Partido**". In: VELHO, O. G., Palmeira, M. G. S., & BERTELLI, A. R. (Org.). **Estrutura de classes e estratificação social**. Terceira edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 61-83

WEINGAST, Barry R. (1996). **"Political Institutions: Rational Choice Perspectives**". In: GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter. (1996). A New Handbook of Political Science. Oxford-UK, Oxford University Press, 2000. Pages 167-190.

AFIRMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SEU ARRANJO INSTITUCIONAL

Alexandre Nogueira Pereira Neto[1]

1. Introdução

Com o fito de operacionalizar a construção da dignidade da pessoa humana a partir dos direitos sociais, o legislador fixou uma série de direitos a serem ampliados e assegurados a todos os cidadãos e cidadãs que estejam submetidos à ordem jurídica brasileira. Nesse sentido, com base no arranjo institucional do sistema jurídico brasileiro, o Estado Democrático brasileiro pode ser qualificado como Social. Contudo, a trajetória para que essa característica pudesse ser invocada foi longa e, após as lutas travadas, conquistaram-se suas prescrições nos textos normativos.

Os direitos sociais, em razão disso, são dotados de fundamentalidade e fazem parte de um percurso de difícil chegada, que visa à justiça social. São remédios ofertados pelo Estado por intermédio de políticas públicas que objetivam o equilíbrio social.

Em uma detida análise da Carta Constitucional de 1988, do primeiro ao último artigo, não se encontra referência de que se está diante de um Estado Social. Não há uma cláusula expressa, como, por exemplo, na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, que fixa, no artigo 20, a seguinte redação: "a República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social". Ou seja, no corpo constitucional brasileiro, não se localiza a afirmação expressa de que a República Federativa do Brasil é um Estado Social.

Contudo, muito embora não se tenha uma cláusula que expresse tal condição de Estado, a partir do arranjo institucional do Estado brasileiro, isto é, de acordo com uma análise lógica de toda a estrutura constitucional, constata-se que a Carta de 1988 deve ser classificada como um Estado Social, já que "o legislador expurgou de nossa sociedade o antigo sistema liberal, chamado capitalismo selvagem, adotando um modelo intervencionista, de índole keynesiana, totalmente balizado nos princípios, tendo como objetivo a manutenção e a efetivação da vida com qualidade" (FIORILLO, 2014, p. 1.815).

[1] Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará (PPGD-UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (PPGD-UFPel). Pós-graduando em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). alexandrenpn@gmail.com

É o que será demonstrado a seguir. Primeiro, destaca-se a fundamentalidade dos direitos sociais. Segundo, elenca-se o arranjo institucional do Estado Social brasileiro a partir do artigo 6º da CRFB/1988.

2. Fundamentalidade dos Direitos Sociais

Os direitos sociais, embora haja divergência na doutrina, são dotados de fundamentalidade. Ou seja, na medida em que os direitos sociais estão previstos na CRFB/1988 – e em outras leis infraconstitucionais –, merecem ser garantidos e assegurados constitucionalmente.

Ora, por mais que o debate doutrinário, sobretudo político-econômico, tente desqualificar os direitos sociais, ou seja, tente retirar deles o seu viés de fundamentalidade, tal intenção é infundada, eis que estão expressamente previstos no campo constitucional. A menção dos direitos sociais na Constituição qualifica, ainda mais, o Estado brasileiro em Estado Social.

Em Estados liberais, a discordância do caráter de fundamentalidade dos direitos sociais se dá, muitas vezes, no que se refere às concepções filosóficas ou ideológicas de cunho neoliberal, que veem os direitos sociais como custos sociais e não como investimentos, no sentido da valorização do ser humano. Vale dizer, nesse sentido, que o próprio direito positivo, que se estabelece e se registra em um ambiente capitalista, é intrinsecamente ligado aos interesses do capital. Por isso que "a agressão aos direitos fundamentais sociais está hoje ligada à progressiva perda da soberania estatal, em cumprimento de mandamentos advindos de entidades supranacionais, em particular do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e, embora ocultos, das empresas multinacionais" (AZEVEDO, 2018, p. 78).

O que se pretende, neste modelo econômico, não é construir um ambiente de Estado Social adequado, assegurando, portanto, meios suficientes à subsistência humana, e sim priorizar intocáveis privilégios das elites financeiras e, ainda, precarizar os direitos sociais, enfraquecendo-os ou até retirando-os da legislação, com o pretexto de que não são direitos de selo fundamental. "Não resta dúvida que em determinados círculos das elites vinculadas a lideranças reacionárias está sendo programada a destruição do Estado social brasileiro" (BONAVIDES, 2004, p. 371).

Entretanto, os direitos sociais são preceitos constitucionais. A consagração da inserção dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro se justifica pelo fato de estarmos diante de uma sociedade extremamente desigual estimulada pelo neoliberalismo. Os

direitos sociais são, fundamentalmente, ferramentas de correção dos efeitos do capitalismo moderno globalizado. Ainda que os direitos sociais estejam previstos na *lex mate*r o capitalismo globalizado estimula o seu esvaziamento e enfraquece a sua instrumentalização jurídica e protetiva.

Por outro lado, em razão da necessidade de corrigir os efeitos perversos do capitalismo, os direitos sociais, dotados de fundamentalidade, na medida em que estão previstos na CRFB/1988, são prescrições que possibilitam, uma vez efetivados, a emancipação e a transformação social. Assim, "*los derechos sociales tienes como principal función asegurar la participación em los recursos sociales a los distintos miembros de la comunidad*" (PÉREZ LUÑO, 2006, p. 294).

Todavia, os direitos sociais não são efetivados sem o esforço estatal. É necessária uma atuação positiva do Estado para o efetivo cumprimento do comando constitucional. E, para isso, "*los derechos sociales exigen el compromisso activo de los poderes públicos, realizado através de servicios públicos y prestaciones para el logro de su efectividad*" (PÉREZ LUÑO, 2006, p. 249).

Os direitos sociais são, notadamente, direitos de segunda dimensão. "Os direitos sociais, econômicos e culturais são direitos fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado, mas ensejam a garantia e a concessão a todos os indivíduos por parte do poder público (WOLKMER, 2010, p. 16). Destarte, os direitos sociais, para Silva (2011, p. 286-287):

> [...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Tendo em vista a necessidade de uma atuação ativa do Estado, direta ou indiretamente, na prestação dos direitos sociais aos mais necessitados, significa dizer que:

> [...] os direitos sociais são as liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real. Funcionam como lídimas prestações positivas, de segunda geração, vertidas em normas de cunho constitucional, cuja observância é obrigatória pelos Poderes Públicos. (BULOS, 2010, p. 783).

Diante das razões apresentadas, é notável que a máxima da fundamentalidade dos direitos sociais é premente, no campo do Estado Social brasileiro. Mas, o que se nota é justamente o contrário, é um descuido com a efetivação dessas garantias fundamentais. A constante supressão dos direitos sociais, com o afastamento do Estado dessas prestações,

formatando, portanto, o Estado mínimo, harmônico à doutrina neoliberal, vem rasgando a ideia do Estado Social, que deve garantir e promover os direitos sociais, corrompendo, assim, a ordem constitucional, privilegiando a autonomia do mercado e fomentando, ainda mais, exclusão social e miséria.

A partir dessa posição, os direitos sociais detêm força normativa suprema e fazem parte das diretivas da CRFB/1988. Esse enquadramento, de fundamentalidade, qualifica-os de modo ainda mais substantivo, porque os direitos sociais estão relacionados intrinsecamente aos direitos humanos.

3. Arranjo Institucional do Estado Social e Democrático de Direito brasileiro

Para comprovar tal hipótese, registrar-se-á, aqui, os principais direitos sociais fundamentais previstos na CRFB/1988 que, primordialmente, qualificam o Estado brasileiro em Social. Introduz-se tal premissa em virtude dos trajetos de Nação consignados nos primeiros artigos da Constituição (Do artigo 1º ao 4º). Ou seja, a estrutura da Constituição é carregada de elementos axiológicos, que revelam a sua espinha dorsal de Estado Social, uma vez que é revestida por uma série de objetivos, fundamentos, princípios e direitos que direcionam e regulam, por sua vez, a sua ótica de interpretação e, por consequência, de aplicação.

O Constituinte de 1988, por meio do pacto social reestabelecido junto à sociedade depois de anos de regime ditatorial, fixou uma série de diretivas-normativas que, em última análise, anunciam o caráter humanitário da Lei Maior e a busca da justiça e da igualdade. No que toca à persecução da igualdade em um Estado Social, anota-se a perspectiva de Bonavides (2004, p. 376):

> O centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade. […] De todos os direitos fundamentais a igualdade é aquele que mais tem subido de importância no Direito Constitucional de nossos dias, sendo, como não poderia deixar de ser, o direito-chave, o direito-guardião do Estado social.

Além dessas prescrições que devem ser levadas em consideração quanto à análise do caráter social da República Federativa do Brasil (as diretivas constitucionais e o direito à liberdade) registra-se um compêndio de espécies de direitos sociais fundamentais previstos no corpo da Constituição. "A didática normativa da Carta de 1988 consolidou, com clareza e propriedade, os direitos sociais declarados e protegidos num dos Capítulos do Título II da Constituição, que versa sobre Direitos e Garantias Fundamentais" (BONAVIDES, 2015, p. 377).

O artigo 6º da CRFB/1988, nesse sentido, é enfático: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais, por serem direitos e garantias individuais, estão assegurados pela ótica constitucional, pois não se admite sua supressão, uma vez que não podem ser objeto de deliberação que tente aboli-los. Dispõe, em consonância com tal informação, o art. 60, § 4º, IV, da CRFB/1988: "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: […] IV – os direitos e garantias individuais" (BRASIL, 1988). Esse dispositivo é, em uma primeira perspectiva, chave para tal aferição do caráter Social da Constituição. É o que expõe Bonavides (2015, p. 377): "é esta derradeira cláusula, pertinente a direitos e garantias individuais, o abrigo constitucional inviolável onde os hermeneutas da Carta Magna poderão também dar asilo ao constitucionalismo social".

Assim, com base nesse dispositivo, propõe-se uma análise dos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico brasileiro para, ao final, fixar o entendimento de que o Estado brasileiro é Social.

3.1 Direito à Educação, à Saúde, à Alimentação e à Moradia

O direito à educação, previsto no art. 205 da CRFB/1988, retrata que: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

A educação é direito chave para a apreensão de um Estado Social e é garantida a todos os brasileiros. A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional e tem como princípios, conforme prevê o art. 3°, I e VI, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Tais princípios repercutem na implementação de programas educacionais que têm como escopo a democratização do ensino público. Destacam-se as seguintes leis: a Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de nível técnico (SISU); a Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e tem como proposta regular a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior;

e a Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria o programa nacional de renda mínima vinculado à educação (Bolsa Escola).

Denota-se a presença de requisitos fundamentais para a caracterização de um Estado Social. A garantia do acesso ao ensino público, gratuito e democratizado, que deve ser prestado positivamente pelo Estado, revela essa condição. Referente ao direito à saúde, o art. 196 da CRFB/1989 alerta que: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988).

O Estado oferta, assim, o direito à saúde a todos e a todas, pois é seu dever, garantindo-o por intermédio de políticas públicas. Vale transcrever, aqui, algumas regulamentações que preveem esse acesso: a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços. Nesta lei, destaca-se o art. 2º, § 1º:

> Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. § 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Tal Lei foi regulamentada pelo Decreto 7.508/2001, que dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Já a Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

O direito à saúde é fundamental para o reconhecimento de um Estado Social. No Brasil, esse direito fundamental é efetivado por meio das legislações ora expostas. No Brasil, tendo em vista a legislação sobre o tema, que demonstra a atuação positiva do Estado para garantir assistência integral à saúde, à proteção e à redução de riscos reforça, assim, sua característica social do Estado.

No que toca ao direito à alimentação, o Estado, conforme disciplina o Decreto 8.553/2015, tem como diretriz promover o direito humano à alimentação adequada. Corroborando essa perspectiva, o art. 2º da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, prevê o seguinte:

> A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Nesse sentido, é notável que o direito à alimentação está imbricado na condição de exercer outros direitos sociais. Isto é, sem uma alimentação adequada, não é possível concretizar o direito social à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer etc. Todas essas são condições relevantes que traduzem a essência de um Estado Social. Sobre o direito à moradia, a Lei 12.424, de 16 de junho de 2011, comumente conhecida por Minha Casa, Minha Vida, tem por finalidade promover e facilitar o acesso à moradia, proba posição de política pública de um Estado que se revela Social.

3.2 Direito ao Trabalho, ao Transporte e ao Lazer

Em relação ao direito social ao trabalho, "erigido em uma dupla dimensão, para além daquele que compra a força de trabalho, o Estado que deverá garantir e desenvolver condições de plena efetividade deste direito fundamental social da pessoa humana" (COUTINHO, 2014, p. 552). O Estado, portanto, de modo interventivo, deverá resguardar os direitos consagrados na Constituição e atuar como parte que visa ao equilíbrio desta relação. Ao Estado "cumpre efetivar o comando constitucional na tutela dos direitos dos trabalhadores, através de (a) imposição de um limite no sentido de impedir violações (respeito) e (b) por meio da tarefa permanente de promoção e realização concreta dos direitos sociais (proteção)" (COUTINHO, 2014, p. 552).

Além da previsão constitucional, aos trabalhadores foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por meio do Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 194392 , que regula as relações individuais e coletivas de trabalho. A CLT sofreu uma dura desconfiguração aprovada durante o governo Temer pela Lei 13.467, de 13 de julho de 2017.

Um significativo avanço no que diz respeito ao trabalho doméstico foi a entrada em vigor da Lei Complementar 150, de 1º de junho de 2015, que dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico, garantindo uma série de direitos até então não reconhecidos para essa categoria de trabalhadores.

Foi recentemente incorporado, no art. 6º da CRFB/1988, por intermédio da Emenda Constitucional nº 74, de 2013, o direito ao transporte na condição de direito social. O Estado,

por meio do transporte público, deve ofertar condições de mobilidade urbana que sejam gratuitas e acessíveis a idosos e a portadores de deficiências, conforme prescrevem as Leis 10.741, de 1º de outubro, de 2003 (Estatuto do Idoso), e 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Todas as legislações expostas neste subitem revelam a substância do Estado brasileiro. São legislações que, em função do caráter de sociabilidade, exigem a atividade do Estado. Ao direito ao trabalho, o Estado deve garantir o cumprimento da Constituição. Ao direito ao transporte, o Estado deve oferecer meios que ampliem o seu acesso, referendando, também, o direito à cidade. O direito ao lazer, a partir dos direitos relacionados a ele, conforme demonstrado, o Estado garante sua possibilidade. Todas essas referências, por consequência, demonstram a condição de Estado Social da República Federativa do Brasil.

3.3 Direito à Segurança

O direito social à segurança, previsto no art. 144 da CRFB/1988, dispõe que: "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" (BRASIL, 1988).

Além disso, a Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, prevê, em seu art. 4º, III, o seguinte: "São princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS): […] III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana" (BRASIL, 2018). A referente prescrição registra a concepção "centrada na ideia de que a segurança é um 'serviço público' a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço" (SOUZA NETO, 2014, p. 1.586).

Encontra-se previsão expressa, também, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 3º: "Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal 98". O Estado brasileiro, comprometido com o efetivo cumprimento dos tratados internacionais, deve garantir a segurança, na medida em que é, também, um direito relacionado aos direitos humanos.

São perspectivas, portanto, que estão correlacionadas com os valores de um Estado Social, que visam, por intermédio de políticas de segurança pública, à consagração de outros direitos sociais, pois sem segurança não se garante a paz de espírito para se viver livremente.

3.4 Direito à Previdência Social, à Maternidade e à Infância e à Assistência aos Desamparados

Os direitos fundamentais à previdência social, à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados também são constitucionalmente assegurados. Para a efetivação desses direitos, o Estado cuidou da elaboração de leis infraconstitucionais que regulamentam o seu exercício. Cita-se a Lei 3.807, de 26 de agosto de 1960, que traz, em seu art.1º, o seguinte teor:

> A previdência social organizada na forma desta lei, tem por fim assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de idade avançada, incapacidade, tempo de serviço, prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente, bem como a prestação de serviços que visem à proteção de sua saúde e concorram para o seu bem-estar.

O art. 7º da CRFB/1988 garante alguns direitos decorrentes da maternidade, que são: "[...] XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias […]; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; [...]" (BRASIL, 1988).

O art. 201, II, da CRFB/1988, dispõe sobre a "proteção à maternidade, especialmente à gestante" (BRASIL, 1988). E, ainda, o art. 203 da CRFB/1988 expõe: "A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice" (BRASIL, 1988).

Acerca do direito social à infância, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Os arts. 3º e 4º retratam que:

> Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Importante destacar, ainda, a Lei 13.257, de 8 de março de 2016 (Estatuto da Primeira Infância). O art. 1º informa que:

> Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei 8.069, de 13 de julho, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

O direito social de assistência aos desamparados é uma importante característica de um Estado Social, pois visa à erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e remete à satisfação, também, de outros direitos sociais. A Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (Bolsa Família), busca o acesso à alimentação digna e tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.

Na perspectiva de amparo aos necessitados, a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), em seu art. 1º, elucida:

> Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A assistência social tem como princípio, conforme revela o art. 4º, II: "A universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas" (BRASIL, 1993).

Todos os direitos sociais exibidos só podem ser vislumbrados em um Estado Social, cuja atuação seja no sentido de garantir uma vida digna. São disposições de cunho humanitário, que visam à justiça social e revelam o compromisso do Estado na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Esses ditames estão consubstanciados na Constituição Cidadã, que fixou os direitos sociais no topo normativo, qualificando-os de característica fundamental. Uma vez consolidados os direitos sociais, promove-se a dignidade da pessoa humana que, por consequência, qualifica e afirma o Estado Social e Democrático de Direito brasileiro.

4. Considerações Finais

A CRFB/1988 não é exclusivamente uma carta política é, também, uma carta de direitos de cunho compromissório. Além de garantir o direito à liberdade dos indivíduos em relação ao Estado (direitos de primeira dimensão), prevê uma série de direitos sociais (direitos de segunda dimensão), que ganharam destaque desde o Preâmbulo até o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visando à salvaguarda de toda a coletividade.

Em seu teor, a Constituição Cidadã evidenciou uma plêiade de direitos e garantias fundamentais, cujos destinatários são aqueles submetidos à organização jurídica brasileira. A CRFB/1988 também estabeleceu critérios a serem produzidos como política de Estado e atribuiu sentido normativo a esses parâmetros, de estimo supremo. Por consequência, os direitos sociais são dotados, também, de características fundamentais.

Com base no arranjo institucional demonstrado neste texto, encontra-se, na CRFB/1988, uma reunião de direitos sociais, que sinalizam a sua qualidade e afirmação de Estado Social e que, por isso, necessitam de uma maior intervenção do Estado para que sejam promovidas políticas de ajustes às desigualdades sociais.

Referências

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Neoliberalismo: desmonte do Estado Social**. Porto Alegre: Libretos, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 out. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Comentário ao artigo 7º, I. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed., 6. tir. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 552-557.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Comentário ao artigo 170, inciso VI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed., 6. tir. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 1.811-1816.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. La tercera generación de derechos humanos. **Cizur Menor, Espanha: Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra. Navarra**: Thomson Aranzadi, 2006. (The Global Law Collection. Legal Studies Series).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Comentário ao artigo 144. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed., 6. tir. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 1.584-1.588.

WOLKMER, Antonio Carlos. Novos Pressupostos para a Temática dos Direitos Humanos. In: SANCHEZ RÚBIO, David; HERRERA FLORES, Joaquín; CARVALHO, Salo de (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 13-29. Disponível em: <https://www.pucrs.br/edipucrs/direitoshumanos.pdf>. Acesso em: 04 out. 2021.

CARTOGRAFIAS SOBRE O AMOR COLONIAL-CAPITALÍSTICO

Camila de Freitas Moraes[1]
Paula Mello Oliveira Alquati[2]
Cristine Jaques Ribeiro [3]
Larissa Trindade Cardozo [4]

1. Introdução

Saindo do pressuposto que a cartografia enquanto método de pesquisa se encontra para além da representação de um desenho geográfico ou de mapas, já que está se insere no campo social como possibilidade de transformação política, cultural e psíquica seja esta através da escuta, da narrativa ou na evidencia das estratégias do desejo, essa última, a possibilidade de compreender tudo que toca ao humano numa contínua defesa da vida em sua heterogeneidade. Podemos apreender então, que esse método visa mais do que analisar e tomar um dado objeto enquanto estudo, mas sobretudo, compreender o caráter subjetivo deste, para que, assim se possa caminhar rumo a uma produção contra hegemônica de conhecimento, haja vista que, ao se tomar o humano compreendido enquanto um ser em contígua transformação pessoal, cultural, psíquica, social, podemos entender afinal, que tanto o sujeito que pesquisa quanto aquele a ser estudado são construções e reconstruções ininterruptas e por isso, que o discurso científico de que fazem parte não podem ser pensados separadamente pois trata-se do ofício de cartografar desejos a partir daquele que fala, sendo também afetado, por aquele que escuta. Talvez por isso, que o pressuposto da arte cartográfica seja essa constante reinterpretação de pensar o mundo como um vir- a- ser, e não como algo imutável.

Além de propor a cartografia como uma leitura das relações sociais, psíquicas, políticas, culturais e institucionais, os filósofos Gilles Deleuze e Félix Guattari tomam o conceito de desejo no aspecto da produção, como uma força produtiva e propulsora que mobiliza o sujeito

[1] Psicóloga, Psicanalista e Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos, UCPEL, e-mail: camilapsi.moraes@yahoo.com.br

[2] Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Política Social e Direitos Humanos, UCPEL, e-mail: paulalquati@gmail.com

[3] Doutora em Serviço Social (PUC/RS) e Docente no Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, UCPEL, e-mail: cristinejrib@gmail.com

[4] Graduanda em Serviço Social, UCPEL, e-mail: tt1996cardozo@gmail.com

para a ação, para transformação rumo à vida fora do alcance das foças que compõem a subjetividade dominante (BAREMBLITT, 2002). Portanto, ao se trazer à tona o método cartográfico como possibilidade de pesquisa para se discutir as questões que atravessam o amor romântico no entrecruzamento com a raça e o gênero, é no intuito de denunciar que esse amor a que se fala é construído a partir da colonialidade e do capitalismo, sendo esses os que irão propor regras, conceitos e formas de gozo a todos os corpos e subjetividades, gerando por assim dizer, adoecimentos, gerenciamentos de morte e produções de violência à todos aqueles que se veem em dissonância as categorizações e imposições sociais.

E é nesse sentindo, que o no transcorrer dessas escritas alguns questionamentos começam a ser pensados, dentre eles: ao pensarmos em amor interseccionado com a raça e o gênero, a que mulher se ama? E o que está em conexão quando se fala sobre o amor na contemporaneidade? E na aposta de um encontro que escapa a formatação de um modo dominante de amar que as tessituras aqui propostas se darão, pois aposta-se que, as experimentações que o amor vai compor devem se esvaziar de todo o desejo capitalístico-colonial imposto.

2. O amor colonial-capitalístico: o contemporâneo, espelho das velhas práticas na reinvenção da morte

Ao transpormos para o significado da palavra amor, notemos que em sua etimologia este advém do latim '*ōris*' sendo esse equivalente ao sentimento de desejo, afeição, objeto amado e amizade (CUNHA, 2007). Portanto, o amor não se trata tão somente de um afeto, emoção, mas, se dá nas relações com à vida, o que inclui a própria relação com a natureza e no amor de si. Portanto, na contemporaneidade este significante (re) surge colapsado na imagética do amor aos lugares sociais ocupados por dados sujeitos, nos lugares cujo o sagrado pode vir a prevalecer ou não, no desejo de possuir outrem, nas identidades sexuais heteronormativas e no corpo branco, são essas as territorializações assumidas frente ao amor colonial-capitalístico.

Justamente, porque o amor relaciona-se com a cena ficcional a que todos os sujeitos são impostos, uma estrutura de poder que embora transversalize a subjetividade do ser, esta por vezes a escapa, indo a encontro por sua vez, da materialidade corpórea. Isto é, não se ama o ser em sua essência tal qual nos ensina Deleuze (1986) enquanto uma força motriz, mas ama-se o corpo, as vestes, os modos de se comportar e essa é a gestão sobre o amor que atua pela via da homogeneidade, que se limita ao modelo patriarcal imposto e ao qual permanece sendo (re)

estruturado pela herança colonial e assim, esvaziando quaisquer possibilidades que se encontrem em disparidade com a regra imposta.

Nesse aspecto, Guattari e Rolnik (1986), nos expõem:

> A ordem capitalística produz os modos das relações humanas até em suas representações inconscientes: os modos como se trabalha, como se é ensinado, como se ama, como se trepa, como se fala, etc (p. 42).

Os autores acima mencionados nos fazem inferir que se por um lado o inconsciente é coletivo, por outro, a racionalização frente a afetividade dada ao amor moldura-se arquitetada sob as práticas e narrativas que instituem e demarcam uma única possibilidade de expressão do amor. E é nesse interim, que apreendemos que o amor romântico se associa ao capitalismo, ao patriarcalismo e ao racismo que se fundam no período colonial pois foram constituídos sob o mesmo pano de fundo, dotados das mesmas regras, categorizações e linguagens e sempre no sentindo de demarcar papéis aos corpos, especialmente, das mulheres e das mulheres pretas, além de instrumentalizar o controle sobre esses, e dessa maneira, despotencializando toda possibilidade de existência e de encontro com outras formas de amor que contrariem as regras do colonialismo, capitalismo e do patriarcado.

Portanto, propõe-se, pensar sobre essas questões quando o amor se liga ao ideal de exclusividade, dedicação, obediência e cuidado, o que historicamente esteve atrelado no período colonial através das práticas de controle onde o trabalho forçado e a escravização eram vistos pelos colonizadores como remissão dos pecados, uma vez, que os corpos negros eram vistos enquanto sujeitos sem almas, promíscuos e que pela via do trabalho, do amor e do zelo poderiam acessar ao divino, assim, o amor colonial-capitalístico fora construído e atribuído como processo de expurgo, sendo sua máxima de ‘redenção’ a construção desse ‘novo mundo’, dessa ‘terra sem pecados’ a partir da narrativa ‘do amor ao trabalho’.

Nesse quesito, Siqueira (2008) pontua:

> Submetido ao poder do patriarca, o escravo cuja vida (segundo o discurso escravista) estaria sob risco nas sociedades de costumes bárbaros de onde fora resgatado teria sua vida (biológica, como “vida nua”, isto é, desprovida de sua dimensão política) garantida. Ele seria protegido, orientado espiritualmente, e receberia os cuidados necessários para a manutenção de sua existência. Em contrapartida à benevolência daquele que agora seria seu senhor, ele lhe devia não apenas a total idade do fruto de seu trabalho, a obediência e a completa submissão, mas, também, gratidão e amor (p.82).

Notadamente, aqui podemos inferir, que o amor na lógica da metáfora do pastor e de seu rebanho, desse poder pastoral que a posteriori será pensando por Achille Mbembe enquanto uma necropolítica, especialmente, porque o amor aqui se atrela ao “levar os indivíduos a

trabalhar por sua própria 'mortificação' neste mundo, para que na eternidade esses pudessem vir a ser amados de forma apaziguadora, livre e igualitária, como pode-se observar nas palavras do autor: [...]. A mortificação não é a morte, é claro, mas uma *renúncia a este mundo e a si mesmo: uma espécie de morte cotidiana [...]* (SENELLART, 2006, p.366-370). Práticas essas, que na contemporaneidade permanecem sendo ressignificadas nas tradições culturais, religiosas, econômicas, políticas e não menos importante, nas relações amorosas, como se pode observar nas palavras de Cisne (2014):

> A ideologia dominante, patriarcal-racista-capitalista, penetra na consciência dos indivíduos devido a naturalização das relações de dominação e exploração que a alienação produz. Essa naturalização dificulta a possibilidade de se pensar e agir de forma transformadora. Com isso, muitos indivíduos não percebem essas relações como tais [de dominação e exploração] ou, quando percebem, não acham possível alterá-las (p.95).

Ainda nessa perspectiva, Mbembe (2008) ao pensar o colonialismo e trazer a questão racial para o debate. O filósofo argumenta que o racismo é mola das disparidades em todos os aspectos e que através dele todas as formas de afeto, de gozo, comportamento são pensados e construídos, sendo o corpo preto contiguamente alvo da necropolítica, que em essência se dá pela via da morte, da solidão e não escapando nesse sentindo, a possibilidade do amor que embora em tese seja propulsão de vida, para esses corpos e subjetividades, lhes foi atribuído a negação (MBEMBE, 2008).

E é esse, o amor que, suspostamente parece se inserir nessa lógica de pureza, dominação, de descarte, de apropinquação, que remete as mesmas ordens impostas nas colônias, que explicitamente se dava pela via da categorização racial como primeiro demarcador das diferenças dos corpos e subjetividades, e a posteriori, o sexismo e a concentração de renda e a propriedade privada como mais um dos elementos para se pensar a construção sobre o significante do amor. Porque se para o amor romântico existir e se manter como mais uma técnica de poder, fora preciso se instituir uma dada verdade sobre este, uma lógica de exceção a fim de manter determinados sujeitos num lugar de privilégio e outros em desprivilégios, pois o amor nessa ordem se constituiria enquanto 'dádiva de acesso para poucos' (MELTZER, 2004).

Por isso, que sobre a categorização racial Flauzina nos ensina:

> [...]. Deve-se garantir a existência de uma identidade negra sempre fraturada como alicerce do pacto social que nos preside. É preciso minar diuturnamente as possibilidades da elaboração de uma imagem positiva associada ao segmento negro, afim de evitar as identificações. Os negros devem se repelir, nunca se reconhecerem uns nos outros. (p.110)

Não obstante, Sueli Carneiro ratifica:

> A multiplicidade de identidades que entrecortam os indivíduos, contemporaneamente ditadas por suas diferentes inserções ocupacional, de gênero, de classe e etc, desaparece quando adentra o negro. O negro chega antes da pessoa, o negro chega antes do indivíduo, o negro chega antes do profissional, o negro chega antes do gênero, o negro chega antes do título universitário, o negro chega antes da riqueza (p. 131-132)

Diante do contexto já mencionado, nota-se que o amor colonial-capitalístico busca, através de estratégias, alicerçar uma identidade feminina a ser amada através das divisões entre raça e gênero, e isto é possível se afirmar, uma vez que a mulher preta tem sido posta desde a Invasão das Américas enquanto um corpo 'antinatural, voluptuoso, cheio de luxúria, pecaminoso' e que por isso, seu corpo sendo palco de subserviência e prazer, significantes estes, que mais do que limitar o desejo aqui apreendido enquanto produção da diferença, faz com que esses corpos se encontrem deslegitimados, marginalizados, precarizados e consequentemente, adoecidos. Por outro lado, a mulher branca, tem sido pensada desde então, pela via da docilidade, da fragilidade, da pureza, a possibilidade do casamento e consequentemente, ficando restrita aos cuidados domésticos e a servidão dos maridos e dos filhos. Com isso se quer afirmar que embora a mulher branca tenha sido marcada pela via da opressão de gênero, frente ao controle do colonialismo, do patriarcado e do capitalismo, a mulher negra por sua vez, tem seu corpo aviltado pelas questões de gênero e raça.

Por outro lado, a mulher preta continuava se apresentando no campo social, cultural, político, enquanto um subproduto dessas relações, tendo seus corpos negociados, trabalhando enquanto lavadeiras, prostitutas, cozinheiras e na contemporaneidade, estas continuam a ocupar um não lugar frente ao amor, sobremaneira, no sentindo em que a solidão da mulher preta tem sido posta enquanto regra, quando essas não se reconhecem nas mídias; quando são categorizadas pela via da sexualização, dos ditos populares 'mulata exportação'; no alisamentos dos cabelos crespos e no apagamento de seus traços negroides, são estes alguns dos exemplos que se reiteram quotidianamente no sentindo de negar a potencialidade de vida desses corpos, especialmente, na negação do amor desejante. Pois, o amor aqui atribuído pelo colonizador se trata da marca da homogeneidade, atravessado pelo racismo, sexismo e o capitalismo, aos quais se unem e se inserem na lógica da morte, fazendo com que toda possibilidade de heterogeneidade se esvaia, por isso que, aqui aposta-se não caber amor desejante ao corpo e a subjetividade da mulher, quiçá da mulher preta, já que, a ordem colonial-capitalística permanece usurpando a vida, onde nem mesmo o amor desejante escapa.

3. A ideia de amor enquanto instrumento de controle dos corpos

Nesta seção temos por objetivo tratar um pouco dessa noção contemporânea de amor, entrecortada pelo ideal romântico e pela normalização do controle dos corpos femininos dentro da lógica patriarcal. O amor experimentado na sua forma romântica, é também uma via de controle dos corpos, submissão, circunscrição da mulher ao nível do objeto, do fechamento no âmbito doméstico, uma forma de controle dos corpos que é atravessada pelo capitalismo de modo que produz a violência em todas as suas formas e, inclusive, o adoecimento psíquico das mulheres.

Explicitada a ideia de não lugar das mulheres pretas frente ao amor, gostaríamos de problematizar aqui a noção de amor que se coloca no mundo capitalístico. Na socialização recebemos uma ideia de "sucesso" feminino que é trazido a partir do amor romântico e do casamento. O amor, aqui, se escancara enquanto um produto, enquanto mercadoria que as meninas são ensinadas a aspirar desde sua socialização primária. A menina-boneca, a menina branca, a menina que deve ser excessivamente controlada em atos e aparências e desejos, dócil, domesticada, transformada em objeto de desejo, de consumo e de serviço/ subalternidade.

A aspiração ao amor capitalístico trata-se de uma aspiração servil, de uma aspiração a trocar de "dono", de manter a dominação colonial patriarcal e a centralidade do poder capitalista através da produção e reprodução de afetos, em realidade reificados. Á mulher cabe entregar-se, por conta própria, à submissão e ao espaço doméstico enquanto única possibilidade de realização, o que aponta para uma colonização do ser feminino. Longe de apontarmos para uma ideia de universalismo feminino, precisamos, sim, olhar para além das lentes da lógica opressiva e dicotômica da modernidade colonial, que impõe o dimorfismo sexual como elemento de hierarquização e desumanização, que são impostas também pela heteronormatividade e pela monogamia.

Gostaríamos, então, de ensaiar uma problematização deste lugar imposto às mulheres dentro das relações contemporâneas ditas amorosas e do amor enquanto mais uma ferramenta de controle dos corpos, de domínio desse corpo-território e de manutenção de uma estrutura de poder, que muito se assemelha à ideia de colonialidade do ser, de Maldonado-Torres (2007). O que se inscreve como amor, poderia então ser lido como morte, como colonização, como apagamento sistemático da mulher por conta da sustentação da sociedade capitalista imposto pelo sistema colonial de gênero.

Como nos mostra Lugones (2014), a interseção escancara a ausência da mulher colonizada e a necessidade de transcender a lógica epistêmica moderna, a partir de uma base

que opere um ser-sendo para além das lógicas opressivas, hierárquicas e categoriais, que tragam outros valores, relações e práticas através de "interações íntimas e cotidianas que resistam à diferença colonial".

> A consequência semântica da colonialidade do gênero é que "mulher colonizada" é uma categoria vazia: nenhuma mulher é colonizada; nenhuma fêmea colonizada é mulher. (...). Como não há mulheres colonizadas enquanto ser – enfoquemos nos seres que resistem à colonialidade do gênero a partir da "diferença colonial. (LUGONES, 2014, p.5)

Lugones marca a ideia de uma política de resistência, que é pensada desde as bases e desde a diferença colonial, a partir da intersubjetividade e do potencial das comunidades oprimidas em construir significados que recusam aqueles dados pela estrutura de poder. É visar uma "transformação vivida do social" e compreender a opressão das mulheres subalternizadas "através de processos combinados de racialização, colonização, exploração capitalista e heterossexualismo".

Não podemos pensar numa categoria mulher como universal, percebemos que também os constructos de uma ideia de amor capitalístico, afeta diferentemente as diferentes mulheres. A mulher periférica, a mulher preta, a mulher mãe, a mulher velha, a mulher trans, a mulher lésbica, cada uma vai experimentar o "amor" ou o não-amor de uma forma diferente. A quais corpos se destina o amor hegemônico capitalístico? Quem está apta a amar e ser amada? Quais entrecruzamentos nos permitem experimentar ou não o amor? Raça, gênero, sexualidade e porque não, idade, são signos que dão significados aos corpos e legitimam as estruturas de dominação, devendo ser olhadas de modo integrado.

> A estrutura de poder que ordena toda a existência social, conforme Quijano (2005), cria um sistema de relações de dominação, exploração e conflito entre atores sociais de todo o planeta, que lutam pelo controle dos quatros âmbitos fundamentais da existência humana, quais sejam: sexo, trabalho, intersubjetividade e autoridade coletiva, seus recursos e produtos. Neste esquema, o atual padrão de poder é o primeiro na história a articular em instituições cada um dos âmbitos da existência social, num esforço de naturalização das relações sociais, sendo eles interdependentes entre si, configurando-se como um sistema que abarca a totalidade da população do planeta. (DIMENSTEIN et. Al, 2020)

Este é o amor que aqui problematizamos, o amor produzido e alimentado pelo capital, amor onde o desejo é marcado pelo consumo dos seres, que se conforma como uma marca colonial que introduz em todos os sistemas o ideal de amor romântico, amor vendável, consumível e adoecido. Amor que controla os corpos, que nos mantém reféns no comércio do "dia dos namorados". A estrutura capitalista proporciona a transformação do amor em mercadoria, e, desse modo, instaura-se uma disputa para mostrar quem consegue consumir mais deste novo produto.

> Desta forma, o amor e as relações amorosas, acompanham as transformações ocorridas no campo da produção e da circulação da própria mercadoria, outrora perene e duradoura (a qual o ideal de amor romântico, eterno e único, correspondia), e, atualmente descartável e efêmera, conforme as novas prescrições das relações e do amor atual. (BRAZ, 2020, p. 74).

Um amor que nos coloca, enquanto mulheres, em uma categoria de disputa e às mulheres pretas em um não-lugar, assim como na visão colonial, aos seres racializados não cabe a pecha de humanos. Este ideal de amor é alavancado pelas noções do patriarcado enquanto fenômeno estruturante da sociedade, forma que, como dizem Castro e Machado (2016) condiciona as relações sociais e atribui poder ao homem à todas as posses, incluso nelas as mulheres, tidas como objetos de conquista. Além disso, para ambos, fica impregnada a noção de que para se integrar ao mundo capitalista é necessário encontrar o sucesso nesse empreendimento chamado relacionamento amoroso.

4. Considerações finais

Com as problematizações acima, podemos afirmar que o amor é o resultado da construção social e, que seu constructo, parte do colonialismo, consequentemente, a colonialidade se apresenta como processo que impõe a institucionalização de um modelo universalizante de existência. A partir desse ponto é necessário reconhecer o pulsar das cartografias que acontecem num movimento errante frente a homogeneidade do amor eurocentrado. Assim, o que está em questão nesse trabalho é questionar o amor enquanto invenção colonial e manutenção no campo capitalístico.

A racialização e a sexualização, são ferramentas que ainda se mantém no conjunto das relações em diferentes contextos históricos e que emitem valores morais frente aos comportamentos individuais e coletivos. Questionar o colonialismo vestido de civilização se torna fundamental para reconhecermos os processos de desconstrução da racionalidade do Norte Global. Descolonizar discursos que se transformam em códigos de verdades é urgente para rompermos as fronteiras estabelecidas sobre o amor, a existência e o pertencimento.

Nessa perspectiva, o direito de existir, se apresenta em risco em diferentes facetas da vida cotidiana. Os riscos da reprodução do patriarcado através do racismo, da misoginia, do sexismo e da opressão, são recorrentes sobre os corpos das mulheres. No entanto, as influências da escravidão tornam a violência contra a mulher negra uma incidência recorrente e automática. Portanto, a recusa do discurso neoliberal, sobre as “iguais condições de participação, ” é

necessário para escancaramos o ideal que se reproduz e que se esconde na docilização dos corpos.

Por fim, a cartografia do amor colonial-capitalístico se apresenta na denúncia do imperialismo que ainda existe na aliança entre o Estado Soberano e a Sociedade. Aliança que evidencia a imposição de modelos, de padrões de comportamentos e de políticas que negam a heterogeneidade dos modos de existência. Potencializar os processos coletivos de resistência é o desejo por de (s) colonizar as relações potentes e intempestivas frente as estratégias da política de morte.

Referências

BAREMBLITT, Gregório. **Compêndio de análise institucional e outras correntes**. 5. ed. Belo Horizonte: Instituto Félix Guattari, 2002.

BRAZ, I. R. **O amor romântico na sociedade capitalista e patriarcal**: uma crítica feminista marxista. 2020. 95 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese de Doutorado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2005.

CASTRO, Amanda Motta; MACHADO, Rita de Cássia. Movimento Feminista no Brasil e América Latina: reflexões sobre educação e mulheres. **contrapontos** (online), v. 16, p. 22, 2016.

CUNHA, Antônio Geraldo da**. Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa (1924-1999**). 3ª ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007.

DIMENSTEIN, Magda; E SILVA; Gabriel Nascimento; DANTAS, Candida; MACEDO, João Paulo; LEITE, Jader Ferreira; ALVES FILHO, Antônio. Gênero na perspectiva decolonial: revisão integrativa no cenário latino-americano. **Revista Estudos Feministas**, n.28, v.3, 661905, Florianópolis, 2020, 14p.

FLAUZINA, Ana Luiza. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Cap. 3: **"A carne mais barata do mercado"** p.94-137. Dissertação de Mestrado em Direito –Unb, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5117>. Acessado em 22 de junho de 2021.

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica: cartografias do de**sejo. Petrópolis: VOZES, 1989.

LUGONES, Maria. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas**, n. 22, v.3, 320, Florianópolis, 2014, pp. 935-952.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **Sobre la colonialidad del ser:** contribuciones al desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFOGUEL, Ramón (orgs.). El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.
MELTZER, Milton. **História ilustrada da escravidão**. São Paulo: Ediouro, 2004.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: N-1 edições, 2018.

SIQUEIRA, Carlos Henrique R. **A linguagem do 'amor colonial': o discurso do poder pastoral na justificação da escravidão.** Sankofa. Revista de História da África e de Estudos da Diáspora Africana. nº 1 jun./2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/sankofa/article/view/88724/91621>. Acessado em 22 de junho de 2021.

SENELLART, Michel. **As artes de governar.** Do Regime Medieval ao conceito de governo. São Paulo: Editora 34, 2006. Trad. Paulo Neves.

A CIDADE SEGREGADA NARRADA POR MULHERES NEGRAS

Carla Silva de Avila, PPG PSDH UCPEL sociocarla@gmail.com
Pablo Rodrigo de Andrade Barbosa, PPG PSDH UCPEL rodrigobarbo144@gmail.com
Aline de Mesquita Duarte, Serviço Social UCPEL alinemesqd@hotmail.com

1. Introdução

O debate entorno dos conflitos raciais como parte da estrutura de formação social dos contextos latino-americanos, vem ganhando visibilidade, na medida em que se amplia o acesso à produção de intelectuais negros e negras como um contraponto à hegemonia eurocêntrica de produção do conhecimento. Teorias propostas pelo estudos das relações étnico-raciais, pelo debate pós-colonial e pelo pensamento de mulheres negras propiciam um arsenal de elementos que auxiliam a romper com o véu racismo epistêmico formador das ciências sociais brasileira. Percorrendo esse caminho teórico de pensar a categoria raça como social, política e econômica, este trabalho se propõe a tecer uma reflexão sobre o direito à cidade e os processos de segregação racial no espaço rural e urbano constituintes da sociedade brasileira. Parte-se de uma reflexão teórica e bibliográfica utilizando como referencia central as contribuições de autoras negras [650] que expuseram faces do Brasil racialmente segregado. Autoras como Carolina Maria de Jesus e Virgínia Bicudo como pensadoras chaves de exemplos de escritos encobertos nas narrativas oficiais sobre o Brasil. Escritos que demonstram a cidade como o palco espacial das segregações que articulam raça, gênero e classe, denunciando um discurso único de progresso e harmonia racial, em especial no Brasil, na metade do século XIX. Virginia Bicudo demostra em sua pesquisa nos anos 1940 diferentes formas de como a questão racial afeta múltiplas esferas de mobilidade social, econômica e urbana de pessoas negras no início do século XX na cidade de São Paulo. Carolina de Jesus já apresenta narrativas das desigualdades raciais referente ao acesso ao trabalho e moradia desde o inicio dos anos 1920 do interior de Minas Gerais, no livro "O Diário de Bitita" no qual a autora realiza sua autobiografia. Já o livro "O quarto de Despejo" retrata a vida paulistana nos anos 1950 e os desafios de sobrevivência da população negra e no coração da indústria brasileira. A discussão

[650] As autoras negras utilizadas para reflexão do texto, fazem parte do projeto de Extensão Relações Étnico Raciais da UCPel o qual objetiva ofertar a comunidade acadêmica e local a leitura compartilhada de autores e autoras negras. Todos os autores fazem parte do projeto.

proposta está dividida em duas sessões. A primeira delas apresentando um debate geral sobre a cidade e seus reflexos à segregação racial e a segunda contendo as contribuições de Carolina de Jesus e Virginia Bicudo no que tange os apontamentos e problematizações que contrapõe a narrativa única sobre o povo, ou sobre a sociedade brasileira.

2. A cidade segregada

A cidade, como ela se apresenta, é resultado das relações que se dão em sociedade. Lefebvre (2001) destaca que a cidade está em constante relação com a sociedade e com os elementos que a constituem, como cultura, política, economia, e com os sujeitos e grupos que produzem esse espaço. Portanto, os fenômenos urbanos se dão de acordo com a história da sociedade e com as mudanças que ocorrem nas relações e estruturas em seu conjunto. Estas transformações urbanas não são apenas resultado passivo de ações externas, são construções decorrentes das relações sociais, entre o indivíduo e os grupos e o indivíduo e as instituições, determinadas e determinantes das relações de produção e propriedade na sociedade.

A produção do espaço urbano e as relações sociais que se desenvolvem na cidade, são resultado das condições apresentadas na sociedade e do contexto histórico, segundo Lefebvre (2001). Para o autor o sistema econômico e as relações de produção e de poder, bem como a moral e as legislações, fazem com que a cidade produza espaços urbanos que busquem atender a essas demandas. Portanto, para uma análise critica das desigualdades territoriais e sociais, de raça e gênero, nesta construção específica, como se apresentam na sociedade, é necessário refletir sobre a produção do espaço urbano através de uma breve contextualização deste cenário.

Para refletir acerca da cidade e da produção do espaço urbano, seus desdobramentos e significados ao longo do tempo, bem como, as questões que atravessam os sujeitos que estão inseridos nos diferentes territórios, alguns autores irão discorrer sobre questões urbanas estruturais inseridas dentro do sistema capitalista, que gera as desigualdades que se apresentam na sociedade atual. Questões estas, que tem origem anterior a industrialização e ao processo de urbanização. Maricato (1995) destaca a importância da compreensão do processo de transição do Brasil colônia para um país independente, forjado na escravidão, que concomitante a força de trabalho imigrante europeia, que substituiu o trabalhador escravizado no processo de industrialização, vão resultar na formação do proletariado urbano, que irá ocupar as áreas

informais da cidade, sem acesso aos recursos urbanos, tornando evidente a segregação socioespacial e racial urbana.

Boulos (2012) e Maricato (1995), pensam a cidade como um espaço de conflitos e disputas urbanas por território e de disputa de poder, pois o solo urbano se torna mercadoria incorporado no sistema capitalista atual. Para Lefebrve (2001), a dimensão do valor de uso do espaço urbano, através da mercantilização das cidades perde sua importância e passa a ser reconhecida pelo seu valor de troca. Esta valorização do espaço urbano pelo seu valor de troca irá contribuir para determinar quem tem acesso a este território, e quem será excluído nesse processo.

A Cidade do Capital apontada por Boulos (2012) como geradora da desigualdade no atual modelo de desenvolvimento urbano, favorece os interesses privados e a especulação imobiliária, transformando o território em mercadoria, fazendo com que o direito à cidade, garantido nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, fique à margem dessas relações. Essa construção teórica é fundamental para a compreensão do contexto em que se produz e reproduz as relações sociais e a cidade, ampliando o conhecimento sobre os sujeitos que nela habitam de diferentes formas, bem como, as expressões das desigualdades que atravessam as subjetividades desses indivíduos. Subjetividades atingidas por estruturas que constroem imaginários de segregação e hierarquia racial e social que naturalizam as segregações urbanas existentes na cidade.

A implementação do capitalismo dependente no Brasil contou com elementos já estruturados pelo Brasil colonial. Nesse contexto a gestão racista do espaço urbano está pautada pela lógica do racismo estrutural na associação da pobreza com a negritude. Ações governamentais interlaçadas com o discurso da harmonia racial se fazem presente nos projetos destinados a vender a cidade para grandes investidores deixando de lado grande parcela da população preta e empobrecida . (ALMEIDA, 2019, OLIVEIRA, 2020).

Para Oliveira (2020) a racialização espacial está na construção do medo, insegurança relacionados a pobreza e espaços negros em contrapartida com ilhas brancas de classe média alta. Constitui-se um espaço racializado socialmente, fechado e indesejado para a comunidade preta. Assim a segregação espacial cria espaços e vantagens na área urbana para as populações brancas, restando para a população negra espaços com falta ou baixa infraestrutura sem regularização fundiária, com difícil acesso. Cria-se uma verdadeira arquitetura da exclusão em relação à comunidade negra. O autor frisa que o conceito de segregação racial no espaço urbano não é um conceito aceito em detrimento da segregação econômica não racializada. Esse é um debate realizado no interior das discussões sobre as desigualdades sociais, sendo necessário perceber o racismo pelo viés da estrutura e não somente como eixo das relações individuais.

Desde a lei da abolição a raça some do discurso oficial no que tange ao acesso à politica de inclusão, assim as desigualdades raciais são mantidas, formando um brasil em sua massa pobre e negra e um brasil branco de classe média alta.

Maria Nilza da Silva e Mariana Panta (2014) partem da peculiaridade do Estado brasileiro em não realizar nenhuma preocupação com a integração da população negra na sociedade de classe, obtendo como consequência a alocação da quase maioridade dos negros em periferias pobres e distantes dos centros urbanos. Pensar na construção simbólicos de locais estereotipadas e marcados com referência negativas relacionada as pessoas negras.

A cidade torna-se palco das estruturas hegemônica de dominação econômica, configurando-se pela nítida divisão racializada do espaço. Ilhas urbanas que tem como fronteira questões de raça e classe. Uma cidade planejada para quem pode comprar . Uma cidade despejada para os corpos não pensados como sujeitos merecedores de estar e habitar o espaço moderno forjado pelo modo de produção capitalista. Narrativas que expressam essas situações como resultado do próprio modelo de produção escolhido não são encontradas em epistemologias que criminalizam e responsabilizam corpos negros e periféricos como os responsáveis por sua situação de subalternização. Contudo a antítese do pensamento único sobre a cidade e sobre as desigualdades de classe e raça podem ser encontradas nos escritos de mulheres negras como Virginia Bicudo e Carolina de Jesus.

3. Escritas negras na cidade

Pode-se pensar na seguinte questão no decorrer da leitura deste trabalho por que Virginia Bicudo e por que Carolina de Jesus ? Ambas autoras vivenciaram momentos históricos chaves para compreensão da modernidade tardia implementada no Brasil. Tantos nos anos 1920, 1940 e 1950, as ciências sociais brasileiras apresentam narrativas sobre a constituição do Brasil como nação. Um país que fora colônia europeia com um modo de produção colonial que escravizava pessoas pela sua origem étnica e racial por quase quatrocentos anos, nega e negligência esse traço estrutural na implementação do capitalismo tardia no final do século XIX. Netas de escravizados, oriundas de cidades distintas, de trajetórias que narram e sintetizam a historicidade de maioria da população negra brasileira. Conflitos de raça, gênero , trabalho e habitação são problematizados em suas escritas. Nesse sentido essa sessão objetiva de forma sintética apresentar alguma das contribuições dessas duas pensadoras negras.

Nascida em no ano de 1910 Virgínia Leone Bicudo, sintetiza parte da historicidade das relações raciais do Brasil. Filha de negro e imigrantes italianos trabalhadores na fazendo do

Coronel Bicudo no interior da cidade de São Paulo. Seu pai Teófilo Bicudo teve acesso à educação e formação profissional, morador em bairro de classe média, a cor da pele de sua família, se configura como exceção constante dos lugares ocupados ora de moradia e na vida educacional e profissional. A trajetória intelectual da psicanalista e cientista social Virgínia Leone Bicudo faz parte da produção de mulheres negras que propõe reflexões acerca da desigualdade racial e de gênero no contexto urbano brasileiro. Pioneira no país nos estudos sobre as relações raciais e psicanálise, com seu trabalho intitulado "Atitudes raciais de pretos e mulatos em São Paulo" (1945) apresentou elementos que refutavam a narrativa oficial apresentada sobre uma falsa democracia racial existente no Brasil. (MAIO, 2010).

Refletir as relações raciais no Brasil através do pensamento de Virgínia Bicudo apresenta a perspectiva do racismo estrutural e de cor, que influencia nas condições de mobilidade social de pessoas negras, e nos efeitos que a discriminação racial tem na formação das subjetividades e da própria imagem de si que estes sujeitos irão construir. Bicudo estudou as atitudes raciais nas categorias, pretos da classe social "inferior", pretos das classes sociais intermediárias, mulatos da classe social "inferior" e mulatos das classes sociais intermediárias, buscando compreender os efeitos psicossociais do racismo nas pessoas negras, considerando a situação econômica e a cor, para pensar as experiências de preconceito racial e como eram experimentadas por negros e mulatos em diferentes posições sociais e econômicas.

Os estudos da autora revelam que a ascensão social não elimina as situações de racismo enfrentadas pelos indivíduos, e que na verdade a consciência racial e a percepção sobre o racismo são mais evidentes em pessoas negras que estão em posições distintas, quanto a renda, profissão e instrução. O trabalho de Bicudo apresenta as desigualdades de raça vivenciadas pelos entrevistados através de suas falas, dos sentimentos de inferiorização e negação da própria cor, como consequência do esforço do projeto de "branqueamento" racial como forma de extermínio dos elementos da cultura africana no Brasil. O processo de utilização e incorporação de símbolos e valores da cultura branca eurocêntrica, como meio de sobrevivência, aceitação e mobilidade social numa estrutura racialmente hierarquizada. Outra questão apontada pela autora em sua pesquisa, são as estratégias que visam fortalecer ou anular a identidade negra, através de relações afetivas e do casamento. Situações que demarcam as mobilidades sociais através da cor da pele. Percebe-se a gênese do mito da democracia racial, a partir da ideia de miscigenação e integração racial não racializada, são encontradas nas análises da autora como a solução para as desigualdades raciais no Brasil. Situações de não pertencimento ao próprio grupo racial, como um condicionante à inserção na recente sociedade de classe. (BICUDO, 2010)

Diante dos processos sociais envolvidos na formação do indivíduo e sujeito social é possível a reflexão acerca dos processos psicológicos que se desenvolvem nas relações sociais em um contexto de desigualdade socioespacial e racial na sociedade brasileira. Bicudo desenvolveu um trabalho de significativa relevância para o estudo da saúde da população negra e que poderia colaborar com movimentos sociais negros, porém a sua própria produção intelectual sofreu os efeitos desta estrutura social racista e sexista que a autora nos apresenta, tendo seu trabalho invizibilizado por muito tempo.

Nascida na mesma década de Virginia, na cidade de Sacramento no ano de 1914 ou 1915, Carolina Maria de Jesus se torna uma das mais importantes interpretes da realidade de negros e negra nessa nova fase de produção socioeconômica no Brasil. As memórias da infância de Carolina form publicadas após sua morte em 1986, no livro "Diário de Bitita" que retrata dura face da república velha para as pessoas pretas e pobres. Carlina é neta de um filho da lei do Ventre Livre, agricultor e proprietário de um humilde pedaço de terra em Sacramento. Nesse livro encontra-se situações que denunciam a não adoção de políticas e planejamento para os descendentes de africanos pós 1888. Um Estado que deixa a mercê grande parte da população preta, negligência que a raça pela sua historicidade é um fator de desigualdade no Brasil. Questões como o acesso à moradia, à educação, à saúde e ao trabalho remunerado, são apresentados nesse revisitar sua infância. Retratos de um Brasil forjado pela violência social e racial para parte da população. Essa violência marca a trajetória de vida de Carolina. Uma mulher que passou sua vida entre o migrar de uma cidade do interior da Minas Gerais à São Paulo, como uma promessa de prosperidade, e o andar pela ruas da metrópole paulistana na busca pela sobrevivência no catar papel como fonte de renda para a subsistência de sua família.

> Quando tomamos a violência social brasileira como elemento presente na obra de Carolina Maria de Jesus, representada por ela de diferentes maneiras, como algo que perpassa toda sua obra, o foco está justamente na forma como a estrutura social brasileira se funda em relações hierárquicas e violentas, observadas através da representação das experiências que a autora-personagem-narradora, ou mesmo suas personagens, vivenciam em sua obra. Além disso, ao pensarmos a violência social como algo intimamente ligado à desigualdade social, racial e de gênero, ressaltamos seu caráter histórico, ligado a uma estrutural social herdeira da escravidão e do patriarcalismo, cujo legado ainda não foi completamente superado.(SILVA,2016 p.44) .

Caracterizar a favela como o " Quarto do Despejo" Carolina Maria de Jesus desmascara o milagre econômico, social e racial narrado sobre o Brasil na metade do século XX. Com sua narrativa visceral narra a cor da fome, "amarela", provocada pelos constantes enjoos provocados pelas longas horas de jejum . Uma experiência forjada para a sobrevivência, o

andar pela cidade catando papel para garantir o pão de cada dia: "3 de agosto [1958]: Hoje os meninos vão comer só pão duro e feijão com farinha". (JESUS, 2014).

Escrevendo, Carolina além de forjando seu existir, nos deixa o registro de um projeto de extermínio e subalternização como legada aos descendentes de africanos no Brasil. Marcas do chamado racismo estrutural difundido na ideologia de uma supremacia racial branca. O racismo estrutural se revitaliza nas instituições com o chamado racismo institucional, que reproduz essas desigualdades e por fim na política que através da noção de igualdade não racializada que ignora a raça como categoria central que mobiliza a organização social, econômica, bem como urbana. (ALMEIDA, 2019).

As contribuições de Virginia Bicudo (2010) e Carolina de Jesus (2014) fazem parte do que a socióloga norte-americana Patrícia Hill Collins (2019) chama de pensamento crítico oriundo da produção de mulheres negras. A autora aponta para a relação das dimensões de raça, gênero e classe como fatores essências para reprodução do capitalismo global e das formas de alicerçar e impor as mudanças políticas e econômicas que retroalimentam o racismo e sexismo, como fator da pobreza a ser racializada. As dimensões de classe, raça e gênero compõem a matriz de dominação formadores do modo de produção capitalista que reproduzem as intersecções das desigualdades, no sentido de uma mesma pessoa, mesmo encontrando-se em posições sociais diferentes, poder estar sujeita a processos de opressão. Collins (2019) menciona a noção de lugar da experiência, como um essencial ponto de percepção da realidade social a partir desse lugar socialmente construído. Na realidade brasileira, através das contribuições de Virginia e Carlina , uma cientista social e Psicanalista e outra escritora, ambas demostram os lugares e experiências de sobrevivência negra nas cidades brasileiras. A experiência como fonte de conhecimento

Pensar a partir da experiência das mulheres negras, antes do próprio feminismo branco na luta pelos direitos políticos constitui-se como possibilidades de conhecer e analisar criticamente a formação e construção das cidades, bem como da reprodução da vida social e urbana. Virginia Bicudo apresenta uma cidade que limita o acesso pela cor de seus habitantes, mesmo aqueles em condições econômicas mais favoráveis. Mobilidades direcionadas pela raça. Carolina de Jesus retrata uma cidade que elege a "favela" como o quarto do despejo. Denuncia a cor da fome, o descaso com a população preta e pobre a qual a cidade planejada é destinada a poucos, a "sala de visita". Mulheres negras que revelam uma cidade segregada, e revelada por mulheres negras.

4. Considerações finais

Trilhando o caminho reflexivo apresentado anteriormente chegamos a algumas reflexões referente ao debate da cidade e do racismo. A primeira é que a cidade não é para todos, a cidade é produtora de gentrificação, aumentando a desigualdade, a violência e outras mazelas sociais. Nesse processo são os negros o povo alvo da necropolítica que é resultado da parceria entre o Estado produtor da cidade e o grupo econômico hegemônico. A partir deste fato, é importante que possamos produzir um debate e um conhecimento que seja base para a luta contra-hegemônica de produção da cidade, onde todos tenham acesso à mesma, com todos os seus direitos garantidos, como saúde, lazer, alimento, espaço, água, trabalho, liberdade e etc.

Destaca-se a produção do conhecimento produzido por mulheres negras como instrumento de luta contra o epistemicídio referente a teoria escrita por negros e negras ao longo dos anos devido a eurocentrismo e a hegemonia da forma branca de produzir do conhecimento. Logo, se faz muito importante voltarmos a pensar Virginia Bicudo, Carolina de Jesus e tantas outras que mostram uma realidade que não é contada nos livros de história e que comprovam que a democracia racial foi e é um mito. É dessa forma que pensaremos uma nova cidade produzida por todos(as) e para todos(as).

Pensar a cidade por aqueles que nela habitam nas condições mais extremas produzidas pela violência estrutural causadas pelo projeto colonial, implica em ater-se nas formas de produzir a existência através dos escritos com denúncia das contradições do discurso único sobre o desenvolvimento urbano. Bicudo(2010) apresentou através de suas pesquisas na USP no final dos anos 1940 a categoria raça como estruturante das desigualdades sociais no Brasil, pois as pessoas negras, mesmo com acesso à bens de consumo, às classes intermediárias, seus corpos, são corpos indesejáveis. Esses corpos estigmatizados por situações de classe e raça são destinados ao que Carolina de Jesus chamou de “Quarto de despejo”, o lugar destinado aos objetos indesejáveis, sem saneamento básico, sem acesso aos serviços de saúde , sem uma moradia adequada. E assim o Brasil moderno, planeja uma cidade para poucos, poucos não negros e não oriundos da classe que vive de trabalhos precários.

Referências

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo: Sueli Carneiro: Pólen, 2019.

BRASIL, **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado

Federal. 1988

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? : Uma introdução à luta dos sem-teto.** São Paulo: Scortecci, 2012.

CASTRO, Eliana de Moura; MACHADO, Marília Novais de Mata. **Muito bem, Carolina! Biografia de Carolina Maria de Jesus**. Belo Horizonte C/ Arte , 2007.

COLLINS, Patrícia Hill. **Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a política do empoderamento.** São Paulo : Boitempo, 2019.

JESUS, Carolina Maria. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. 10º ed. São Paulo: Ática, 2014.

_____. **Diário de Bitita.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, Reinaldo José. **A segregação racial e o pensamento urbanístico no Brasil.** Revista Políticas Públicas & Cidades, vol. 9, | núm. 1 | janeiro/março | 2020, p. 26 – 39. Seção: dossiê. DOI: https://doi.org/10.23900/2359-1552v9n1-3-3-2020

PANTA, M. **População negra e o direito à cidade: interfaces sobre raça e espaço urbano no Brasil. Acervo**, v.33 n.1, p.79-100, 6nov.2019.

DAS TEORIAS SOBRE A CIDADE ÁS POSSIBILIDADES RIZOMATICAS

Nino Rafael Medeiros Kruger[1]
Cristine Jaques Ribeiro[2]
Caroline Kruger Guimarães[3]

1. Introdução

Uma vez que nosso objetivo se volta para a observação de caminhos outros no trato das questões que envolvem a cidade e os estudos sobre esse campo. Iniciamos reconhecendo que as ponderações sobre o modelo de cidade e sociedade encontrados nos países tidos como ocidentais, bem como naqueles colonizados por tal razão, comumente nos levam por um caminho de retorno ao que se consideram as "raízes" do pensamento que fundam essa estrutura. Uma viagem promovida por teóricos(as) e pesquisadores(as) de diversos campos, que para fazerem compreendidas as problematizações propostas quanto a complexa rede que compõem este tecido, no qual se atravessam e transversalizam questões econômicas, políticas, culturais e sociais, se fazem valer de conceitos e teorias pré-estabelecidas. Estas que no percurso histórico se alteraram, sem, no entanto, romper com as estruturas anteriores.

Uma situação que pode ser verificada quando voltamos o olhar para a ideia de *city*, trabalhada por Carlos Vainer (2013), ou por Raquel Rolnik (2015), nos textos de destaque. E mesmo na projeção construída pela última, quando pondera sobre "o que é a cidade" (ROLNIK, 2009) em texto homônimo. Especialmente, quando interseccionamos estes escritos contemporâneos com textos clássicos do pensamento sobre a formação das cidades e sociedades.

A este trabalho é que daremos atenção nesta escrita. Flexionando os textos, transversalizando teóricos e teorias. Na intenção de observar para falsear as formas e estruturas historicamente produzidas e reproduzidas através de violentos processos, que serviram para estabilizar uma verdade sobre esse campo. Verdade que tem servido para sustentar toda uma

[1] Bacharel em Serviço Social; Mestre e doutorando em Política social e Direitos Humanos; Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Agrária, Urbana e Ambiental / Observatório dos Conflitos da Cidade, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. contatorafaelkruger@gmail.com

[2] Assistente Social; Doutora em Serviço Social; Docente no Programa de Política social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas; Coordenadora do Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Agrária, Urbana e Ambiental / Observatório dos Conflitos da Cidade.

[3] Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo; Pesquisadora Doutora na Dirur do Ipea.

estrutura para o estabelecimento de relações sociais tutelada por uma razão produzida em outra latitude, imposta de forma violenta sobre os povos colonizados (QUIJANO, 2005).

Para introdução em nosso tema voltamos nossa atenção para as ponderações de uma das principais pesquisadoras e autora brasileira, Raquel Rolnik (2009). Teórica com larga produção sobre o campo, que busca reconstruir, ainda que de maneira breve, o percurso através do qual se constituíram e solidificaram as cidades. Propondo um refluxo a polis, cidade-Estado grega, atravessando a *civitas* romana para chegar a *city* do presente momento histórico.

A autora aponta para estruturas solidificadas nesse caminho. Trata de relações de parentesco/familiares, de questões econômicas e políticas, que considera fundamentais para a compreensão de como se desenvolveram os processos de segregação hoje vivenciados nesse espaço.

Destacando ser a polis grega o espaço de excelência para o estabelecimento das relações políticas – polis/política, Rolnik (2009) reverbera ser este, um modelo e fundamento para a recuperação das inclusões democráticas. Trilhando desse modo, sobre um alicerce ideologizado pelos filósofos gregos clássicos. Um caminho voltado para os fins que foram por estes, de maneira prática e teórica elaborados. Caminho reconstituído e reproduzido ao longo dos últimos séculos sobre um alicerce que funda a estrutura que podemos chamar, seguindo a filosofia do rizoma (DELLEUZE; GUATARRI, 2011), de arborescente. Uma raiz e um tronco que estabilizam uma ideia de desenvolvimento unidirecional. Que permite ramificações, desde que estas não alterem o curso de progresso “da arvore”.

Esta raiz, e este tronco, serão então os responsáveis pela consolidação de um arcabouço e ser sequenciado, a partir de sua célula madre. Encadeamentos que guiarão todo o desenvolvimento material e imaterial das cidades, e a partir delas das sociedades. Seus conceitos, modos de vida e etc.

Uma razão voltada a reprodução de modos de existir, que segundo o literário e crítico social Lima Barreto, nasceu “da amplificação da crendice dos povos greco-romanos” (BARRETO, 1997, p. 106). Um modelo estrutural, gerativo, que aponta para estruturas profundas, voltado para o ocultamento das subjetividades e silenciamento de tudo/todos que não respondem a tal ordem genética. A partir de um modelo de articulação hierárquica que faz do conceito de polis, um decalque, uma reafirmação a ser infinitamente reproduzida. Continuamente invocada como gênese, a polis se torna para a literatura especializada, contraditoriamente, uma vez que é raiz, um signo de liberdade, de participação. E em alguns casos, até mesmo um horizonte pelo qual se deve buscar (ROLNIK, 2009). Um contraste com a ideia de rizoma, que é tomada aqui, como estratégia para a observação de possibilidades

outras para os estudos sobre as cidades. Um caminho para o reconhecimento e defesa de diferentes modos de vida sistematicamente atacados por esta razão que nega o diálogo com a diferença.

Uma vez que as reflexões aqui apresentadas têm sido desenvolvidas para a sustentação de estudos mais amplos, para os pesquisadores do Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Agrária Urbana e Ambiental/Observatório dos Conflitos da Cidade. Para o desenvolvimento de diferentes abordagens sobre o campo, a metodologia utilizada responde a esta identificação. Assim, trata-se de um estudo bibliográfico e documental combinado com os conceitos que balizam a teoria do rizoma.

2. A raiz cidade

A perspectiva que ora recuperamos através de Barreto (1997), é encontrada na obra do historiador positivista francês, Fustel de Coulanges (1961), "A cidade antiga". Produção na qual o autor busca rememorar os processos que levaram a instituição dos modelos de propriedade e família sobre os quais se erigiu a ideia de cidade em um passado segundo este, distante. Um decalque infinitamente reproduzido.

> Ora, uma antiga crença mandava ao homem que honrasse os antepassados; o culto dos antepassados reuniu a família ao redor de um altar. Daí a primeira religião, as primeiras orações, a primeira ideia do dever, e a primeira moral; daí também a propriedade estabelecida, a ordem de sucessão fixada. Daí enfim, todo o direito privado, e todas as regras da organização doméstica. Depois essa crença progrediu, acompanhada pela sociedade. À medida que os homens sentem que têm divindades comuns, unem-se em grupos mais amplos. As mesmas regras, encontradas e estabelecidas na família, aplicam-se sucessivamente à fatria, à tribo, à cidade (COULANGES, 1961, p. 116).

Precisamos destacar que a leitura de Coulanges (1961) que inspira a reflexão de Barreto (1997), não reflete uma imagem isolada. Nos últimos séculos, teóricos de diferentes perspectivas, buscaram inspiração nas mesmas bases para o desenvolvimento de suas elaborações teóricas. De maneira que se solidificou a ideia de um núcleo fundante, uma raiz sobre a qual se ergue e que sustenta o modelo de sociedade atual.

Podemos citar Friedrich Engels (1979), que trata das transformações históricas ocorridas a partir das mudanças nas estruturas das relações de parentesco, metabolizadas para abarcar o desenvolvimento de uma ideia de propriedade e de Estado. Onde traz uma reelaboração marxista do modelo analítico introduzido pelo antropólogo Lewis Morgam (1870), e apresenta pressupostos que considera fundantes para o atual modelo de produção e

organização social, no qual estamos inseridos. Problematizando o debate sobre o lastro que sustenta a origem das primeiras cidades, construindo seriações, ordens de sucessão das consideradas etapas evolutivas das relações socioculturais e econômicas.

Combinando a alteração dos modos de produção com as transformações sociais e destacando ser a família o núcleo base para observação de todas as formas de organizações e transformações históricas a serem implementadas e percebidas. Engels (1979), destaca ser a instituição do modelo de família patriarcal, nuclear e monogâmico o organismo que possibilita a manutenção do atual modelo de propriedade dentro da estrutura capitalista, e do Estado. Este último, a organização que traz legitimidade ao processo de acumulação desenvolvido sobre esta base. Processo que irá ocorrer no espaço onde as relações sociais passaram a se desenvolver sob sua tutela. Fazendo nascer em um mesmo movimento e transformação um campo de domínio e reprodução, a cidade.

Processo desenvolvido desde o neolítico grego, marcado pelas invasões dóricas, fundamento desta civilização. Dispendido nas invasões helênicas, quando se dissemina uma visão unificada de cultura, responsável pela fundação de Roma (VERNANT, 1984). Onde ocorre o esfacelamento e silenciamento dos modos de existir dos povos pré-existentes, como os Anatólios, que mantinha um modelo sacerdotal feminino com práticas de cuidado e sacralização da mãe terra (VERNANT, 1984). Cultura que se aproxima do que é destacado por Engels (1979) e por Coulanges (1961). Autores que tratam da estruturação de um modelo de sociedade organizado sobre preceitos patriarcais com vistas à organização de um sistema de propriedade e sucessão. Onde ocorre a subalternização dos corpos das mulheres, dos estrangeiros e escravizados.

Preceitos estes retirados de antigas crenças sumérias usadas para diferenciação social. Que foram seguidas por egípcios e posteriormente pelos gregos, que refinaram as ideias (PLATÃO, 2002; SENNETT, 2016; COULANGES, 1961). Produzindo uma razão que se tornou amplamente aceita por cerca de dois mil anos, tratada enquanto verdade científica. Uma estrutura para imposição de escalas hierárquicas ascendentes de valores a partir da fisiologia.

Esta, balizada por uma névoa de medo, busca por segurança e prosperidade, material ou imaterial (SPOSITO, 1988). Onde, independente das vertentes teóricas, a cidade, tal qual conhecemos, foi instituída pela ou através de uma ideia de família, proteção e propriedade. Consolidando um modelo de sociedade organizado na/ou pela materialização da cidade. Através de processos múltiplos de hierarquização e desvalorização dos diferentes modos de existir, que foram paulatinamente assimilados, ocultos ou destruídos para a pavimentação de

uma forma outra. Um modelo repetidamente reproduzido, através de sucessivos processos de destruição, reconstrução e reprodução de estruturas sociais.

Pavimentado com o auxílio de teóricos, que segundo Darcy Ribeiro (1975) trabalharam sobre uma "teoria global explicativa do processo histórico" (RIBEIRO, 1975 p. 2). Uma estratégia utilizada para o desenvolvimento de análises de fases evolutivas, trabalhadas enquanto "processos universais" de transformação. Utilizada por cientistas de "perfil acadêmico, mesmo quando negam a possibilidade de estabelecer sequências evolutivas" (p. 2). Uma estratégia comumente reproduzida, que para nós, deve se tornar objeto de atenção. Uma vez que a não observação destes contrastes e a falta de um movimento de desestabilização desta perspectiva, acaba por colocar em movimento uma leitura diminuída, simplificada e unidirecional de amplos e complexos aspectos da vida. De maneira que se reproduz uma visão de mundo específica de uma latitude, naturalizada e mundanizada para ocultar ou distorcer a percepção sobre as diferenças sociais, culturais e políticas evidentes em todos períodos históricos e urgentes de serem reconhecidas e destacadas hoje.

3. Os frutos da polis

O modelo de cidade que hoje conhecemos, e que de certo modo se tornou em objeto de crítica, por conta das diversas formas de segregação, exclusão e violência diariamente vivenciados nesses espaços, não se distancia de sua raiz. A polis, seu tronco e ramificações, frutificam hoje as sementes plantadas e regadas por séculos de reafirmação de suas "virtudes". Materializando em diversos aspectos a estrutura social pensada e edificada para sociedades das quais nos distanciamos espaço-temporalmente séculos.

Tratamos da sociedade grega dos séculos V e IV a.C onde se desenvolveram inicialmente as reflexões constituintes desta forma específica de conhecer, reconhecer e validar o conhecimento. As ciências e saberes lá edificados passaram a ocupar o imaginário de intelectuais e fundamentar reflexões que tiveram influência sobre as produções desenvolvidas posteriormente. Que impactaram diretamente as práticas modernas de negação à vida daqueles não só rejeitados em tal estruturação, mas por ela silenciados, tornados enquanto objetos para o desenvolvimento de contínuos processos de assujeitamento. Corpos, saberes e territórios que se tornaram alvo de apropriação, através de práticas violentas de estigmatização e classificação para exclusão (REALE; ANTISERI, 2003).

A frente dessa racionalidade, ou seja, dessa forma de pensar e estruturar o saber, estiveram primeiramente grupos que se fizeram valer da reorganização das estruturas de

parentesco e de uma ideia de propriedade, como se pode observar na elaboração de Engels (1979), da religião (COULANGES, 1961), das questões econômicas (SPOSITO, 1988), e do poder militar (VERNANT, 1984), para impor suas vontades. Estes que acabaram sendo seguidos pelos filósofos gregos clássicos, que não romperam totalmente com esta razão, mas que a reproduziram, utilizando-a de maneira instrumental para consolidação de interesses próprios. De modo que acabaram por ser seguidos por uma série de outros agentes que, operando do mesmo modo, tomando para si os instrumentos que lhes eram necessários para o desenvolvimento de formas específicas de controle através da produção de saber por meio do qual passam a manifestar um poder. Poder para controlar grupos humanos através da instituição de práticas e teorias a serem reconhecidas enquanto científicas. Forma como atuaram aqueles diretamente relacionados com a elites, ou parte delas, em cada período histórico. Filósofos, operadores do direito, das ciências médicas, arquitetos, economistas, geógrafos, historiadores, urbanistas, etc.

Teóricos e profissionais que a partir das reflexões organizadas sobre as bases anteriores estabilizaram uma "verdade", uma ideia que passou a rondar, povoar e, de certo modo, perturbar o imaginário daqueles que se debruçam sobre o tema da cidade. Influenciando as elaborações posteriores, através das quais acabam impactando as racionalidades coletivas, passando a orientar as ações desenvolvidas neste campo. Onde se problematizam as formas de exclusão, segregação através das quais se tem materializado a regulação dos espaços e negação à vida, sem no entanto atacar a razão que coloca tal estrutura em funcionamento. E até mesmo, clamando por um "retorno" ao lugar do qual nunca se saiu.

As implicações e impactos dessas articulações sobre a estrutura contemporânea do que se conhece, se percebe, entende e imagina ser a cidade desdobra-se sobre a forma como nos relacionamos com e neste espaço/estrutura, atravessada pelo tempo. E até mesmo quanto ao que se questiona em relação a este campo de estudos e ações.

Questão que torna urgente o repensar dos significados produzidos. Trabalho ao qual a partir da teoria de Gilles Deleuze e Félix Guattari (2011) se procura a abertura de possibilidades outras, que sejam capazes de permitir diferentes leituras e quem sabe a construção de caminhos subversivos a tal situação.

4. Saídas rizomaticas

Entendendo que a configuração do que se conhece e define enquanto cidade é histórica e estruturalmente fundado sobre um modelo exclusivo e segregativo das diferentes lógicas,

resultado na diminuição, cada vez mais acentuada, da heterogeneidade e da pluralidade neste ambiente. Os princípios da teoria do rizoma serão compreendidos e tratados partindo da possibilidade que oferecem para a conexão, reconexão e desconexão de sistemas, independente da natureza dos mesmos. De modo que nos permite a produção de rupturas e ligações a qualquer instante, em qualquer parte, a partir de uma diversidade ilimitada de conjuntos possíveis de serem observados através de seus princípios: a conexão; a heterogeneidade; a multiplicidade; a ruptura a-significante; a cartografia; e, a decalconomia (DELEUZE; GUATTARI, 2011).

Assim, as situações decorrentes de múltiplos fatores e relacionados a questões diversas, que tem sido capturadas e codificadas por uma leitura linear e unidirecional do "real" poderão ser resignificadas. Sendo reconhecidos os silenciamentos produzidos, as diferentes direções tomadas, os encontros experimentados e as novas rotas traçadas por aqueles(as) que a razão colonial busca ocultar.

Como o fato narrado por Richard Sennett (2016) que trata das formas de ressignificação do espaço e do tempo produzido pelas mulheres gregas que se negavam ao silenciamento e, em um "mundo obscuro", na sobra de suas casas, se opunham à "luz" masculina, alcançando a proteção necessária para o exercício da "liberdade", afastadas do mundo dos sacerdotes.

Com rituais próprios, as mulheres respondiam ao desprezo e à opressão, construíam sociabilidades outras, através de um comportamento ativo, em contraposição a razão dos filósofos. Uniam-se mesmo diante da opressão e produziam relações rizomaticas. Caminhos que devem ser percebidos, encontrados e, quem sabe, percorridos. Para que possamos romper com a historiografia arbórea de imposição colonial. Que reconhece enquanto único saber ao qual se outorga validade, única verdade, aquela que parte de sua raiz, comumente reproduzida e apresentada. De modo que impõem a sujeição a estrutura e repetição "irracional" de dogmas epistemológicos, decalques que moldam sobre todos(as) racionalidades que não são próprias

Uma estratégia para manipulação através da qual se passou a controlar e até mesmo alterar as inter-relações coletivas, nos e a partir dos territórios. A partir da estrutura que funda e consolidada os processos de divisão nas ramificações e categorização hierárquica dos grupos humanos, bem como de seus espaços de inter-relação.

Um modelo de unidade transplantado e imposto de forma violenta sobre outras culturas, sociabilidades e cosmologias, impactando no obscurecimento de imaginários, produzindo leituras incompletas das relações sociais e solidificando "uma verdade" e "um caminho" para alcançá-la. O caminho da evolução, do progresso e da modernização.

Independente das "correntes teóricas" um mesmo princípio e regra tem orientado por séculos a leitura sobre as sociedades grega e romana e seus posteriores desdobramentos. Uma perspectiva que parte de uma raiz, desenvolvendo-se linearmente em uma direção evolucionista.

Calcada em uma estrutura profunda esta é colocada em um movimento contínuo. Partindo sempre de uma base, uma raiz, que serve de guia para o transportar até o atual momento histórico, no qual se materializam seus frutos. Fotografias deveras criticadas quando apresentam ações higienistas, projetos excludentes, processos que atentam contra direitos. Estratégias comumente capitaneadas ou relacionadas aos interesses das elites econômicas e executadas pelo Estado (KRUGER, 2020).

Tramas difusas por instrumentos que submetem as cidades e os que se colocam em inter-relação com ela aos ditames da racionalidade capitalística[4]. Experimentação fundada sobre a gene do progressismo e desenvolvimentismo (ACOSTA; BRAND, 2018), que baliza a estruturação de intervenções com respaldo das ciências, que se materializam vez por outra através de políticas públicas. Ações historicamente planejadas por castas de detentores do saber, que se alastram, fissurando relações sociais, esfacelando culturas, atravessando e destruindo modos de viver (ACOSTA, 2016).

Estratégias que passaram a ganhar materialidade a partir da filosofia grega, no espaço da polis. Que contraditoriamente se tornou em lugar para o qual devem retornar, segundo altores(as) de diversos campos considerados/legitimados de produção do conhecimento.

Estratégia de leitura e ação que mantém-nos conectados a "árvore", impedidos de nos deslocar em direções outras. Exatamente o que irá nos propor a filosofia do rizoma através da ideia de "coexistência". Noção que aponta para à existência simultânea de realidades, histórias, formas de habitar diversas. Diferença que não corresponde necessariamente a oposição, mas que abarca este sentido ao relacionar-se a situações de conflitos. A coexistência esta no lugar do encontro na trama rizomatica. No afeto onde se produzem os caminhos. No conflito que reconfigura as rotas. Na "conexão" e "heterogeneidade", onde se superam as fronteiras, e conectam diferentes naturezas. Sejam geográficas, ideológicas, étnicas, políticas, religiosas, culturais, indenitárias, de classe, de gênero, de raça. Na "multiplicidade" das diferenças

[4] Sufixo "ístico" acrescido ao termo "capitalista", para destacar a que o modo de produção capitalista, na linguagem dos autores, Capitalismo Mundial Integrado, é um sistema que se sustenta a partir da produção e reprodução em escala global de subjetividades coletivas.

humanas e constituição física dos espaços, nas múltiplas interpretações e vivencias, nos múltiplos usos possíveis de suas partes (DELLEUZE; GUATARRI, 2011).

Nas rupturas a-significantes que possibilitam seus usos e experimentação. Reconhecidos nos processos de territorialização, ou apropriação dos territórios; desterritorialização, ou escape, ou assimilação daquilo que pode resultar na perca ou não de determinados sentidos; na reterritorialização, retorno simples ou transformado, provisório a um estado em mudança (DELLEUZE; GUATARRI, 2011).

Aplicados em nosso objetivo, são processos através dos quais se tornam possíveis o desencadeamento de novas abordagens sobre o tema. Para que possamos chegar a reterritorialização de nossas leituras. A (re)orientação e a mudança de paradigma, falseando a "verdade" solidificada pela tinta através de séculos, na "pedra polida" e no "vil metal"[5] (SENNETT, 2016).

Através de uma cartografia que abarca o diferente e a mudança. Que promova novos e múltiplos decalques em agenciamento. Possibilitando o reconhecimento da multiplicidade das diferenças e em sua coexistência, heterogênea e conexa (DELLEUZE; GUATARRI, 2011). E o respeito ao outro, como parte constituinte de mim, no encontro que altera nossos caminhos e produz um "novo" espaço-tempo. Onde a raiz/cidade surge desnuda em sua função de prender a um lugar, ideia, paradigma. Que possibilite o controle daqueles colocados abaixo e ou em relação com sua estrutura.

Deste modo, interpretado pela filosofia do rizoma, a cidade não mais é o lugar da segurança e da prosperidade, mas da hierarquização, do controle e da opressão. Ao passo que a observação de sociabilidades outras, ocultadas no processo de sua pavimentação, se tornam em possibilidade de transformação, na reconexão do passado ao presente, no encontro do passado presente e na ressignificação do futuro agora.

Não se fala, e tão pouco se trata, de tempo somente, mas de interconexões não lineares, que são ou podem ser percebidas e experimentadas, que nos permitem entender quais são os laços que precisamos romper, quais precisamos reconhecer e visibilizar, quais devemos seguir e reconectar. Ressignificar para reestruturar relações espaço-temporais, políticas, sociais e com a terra. Um exercício prático, mas em campo teórico, epistêmico, essencialmente de reorientação, de descentralização das perspectivas nortes centristas coloniais, para o resgate de

[5] A "pedra polida" aponta para uma representação da cidade enquanto produto, objeto inanimado, enquanto o "vil metal" representa o artefato que gera morte. Ver Richard Sennett (2016), "Carne e Pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental".

cosmologias outras. Enfrentando a história "herdada" para construir o novo (HOLSTON, 2013), tensionando contra as estruturas para reconhecer a vida.

4. Considerações finais

De maneira breve, observamos neste estudo os caminhos que tem sido comumente trilhados no trato das questões que envolvem a cidade. Tratando estes a partir da perspectiva arbórea organizada por Gilles Deleuze e Félix Guattari (2011),em sua teoria/filosofia do rizoma. Na intenção de resisgificar, ou desterritorializar da razão colonial ocidental, que produz leituras unidirecionais dos processos, ocultando as formas de vida dissonantes a sua razão. Um regime, nas palavras de Aimé Césaire (2020, p. 7) "de exploração desenfreada de imensas massas humanas que tem sua origem na violência e só se sustenta pela violência. Uma estrutura fundada na, e para a, operação da pilhagem, estruturado sobre práticas elitistas e genocidas.

Desta forma, buscamos a recuperação de perspectivas outras, para desestabilizar a ordem de leitura da história que nos impede de reconhecer a vida que pulsa nos corpos e na terra marginalizada, através da filosofia do rizoma. Utilizando os escritos dos(as) autores(as), que foram de maneira sucinta visitados, para observar tanto as resistências produzidas quanto as latitudes reprodutoras dos conhecimentos e estruturas decalcadas, significadas de forma incompleta ou diminuída em sua importância.

Em sua busca pela verdade, não somente os teóricos do século XIX, mas também os contemporâneos, operam sobre a base dos revezamentos de uma multiplicidade de componentes teóricos e práticos, para (re)produzir teorias locais, colocando-as enquanto formas globais. Uma romantização das linearidades evolutivas, que em sua mantença perpetuaram não somente o dito sobre as cidades e os corpos, mas também o não dito. As formas que não cabem nos discursos, que escapam ou que são excluídas das palavras pronunciadas. Uma relação de reprodução dos sentidos e memórias, inscritas nas formações ideologizadas.

Nesta tensão, a cartografia de Deleuze e Guattari (2011), nos auxilia a encontrar fissuras na pedra[6], para um desterritorializar das representações e dos campos consolidados pela estruturação escalonar do conhecimento. Possibilitando a construção de encontros e a redefinição das trajetórias. Voltado o olhar e à análise para as dispersões do rizoma. Mesmo diante das lógicas promotoras de injustiças e morte, atestamos que estas não foram capazes de

[6] Ciências/conhecimento cristalizado.

gerar o total apagamento e desaparecimento das multiplicidades de diferenças. Que nos permitem o reconhecimento do outro em si, das diversas lutas e histórias, camadas, caminhos, entrecruzamentos, que nos levam ao reconhecimento de que não somos UM, ou UM EU, uma vez que somos "ajustados, aspirados, multiplicados" (DELEUZE; GUATTARI, 2011, p. 17), na coexistência heterogênea que nos permite desterritorializar.

Conectados e desconectados pelo encontro a-significante. Reconectados na liberdade que o rizoma tem para se romper, em qualquer um dos seus pontos, e poder retomar o seu processo. Uma multiplicidade diversa de pontos transformacionais, subjetivos ao rizoma. A cartografia que nos permite gerar inúmeros outros decalques, com potência para infinitas reproduções. (DELEUZE; GUATARRI, 2011).

Reconhecemos que as questões ressaltadas pelos(as) autores(as) relacionados nesta breve escrita não dão conta da complexidade dos processos, mas possibilitam trazer à baila, uma força com capacidade para reinventar o tempo no espaço e devolver a vida sequestrada. Uma vez que, mesmo diante das violências experimentadas, terra e corpos não podem ser impedidos de vivenciar e interpretar o que se procura ocultar.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. Editora Elefante, 2016.

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista**. Editora Elefante, 2018.

BARRETO, Lima. **O triste fim de Policarpo Quaresma**. São Paulo, SP: Editora Klick, 1997.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. São Paulo: Veneta. 2020.

COULANGES, Fustel. **A cidade Antiga**. São Paulo, SP: Editora das américas, 1961.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Felix. **Mil Platôs. Vol 1**. São Paulo: Editora 34. 2011.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família da Propriedade e do Estado**. Lisboa: Presença, 4 ed. 1979.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2013.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: Edgardo Lander (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais.

Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. set. 2005. p. 107-126.

MORGAN, Lewis. **Sistemas de consanguinidade e afinidade da família humana**. Smithsonian Institution, 1870. Disponível em: <https://www.biodiversitylibrary.org/page/22491754#page/18/mode/1up>. Acesso em: 17 nov. 2017.

PLATÃO. **República**. Rio de Janeiro: Editora Best Seller, 2002.

KRUGER, Nino Rafael Medeiros. **Fique em Casa: A questão Habitacional no Brasil da retórica sobre o direito à moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida até a realidade pandêmica**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.

REALE. Giovane; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia. 1 Filosofia pagã antiga**. São Paulo: Paulus, 2003.

RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2009.

SENNETT, Richard. **Carne e Pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental**. Rio de Janeiro, RJ: BestBolso, 2016.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

VAINER, Carlos. **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VERNANT, Jean-Pierre. **As origens do pensamento grego**. São Paulo, SP: Editora Difel, 1984.

URBANISMO FEMINISTA: MULHERES, ESPAÇO URBANO E CONTROLE

Tuize Silva Rovere, Universidade de Santa Cruz do Sul
Mariana Barbosa de Souza[1]

1. Introdução

As cidades abrigam fragmentos de diferentes realidades materializados de forma heterogênea e desigual no espaço e ao longo do tempo. Na multiplicidade urbana estão presentes diferentes grupos sociais como homens, mulheres, crianças, idosos, indígenas, negros, população LGBTQIA+[2], entre outros, que demandam pela cidade de diferentes formas, de acordo com suas próprias experiências e apropriações. Ainda assim, o urbanismo como ciência vem sendo pautado por um discurso unidimensional, contemplando realidades hegemônicas, em favor da reprodução do capital, da divisão sexual do trabalho e da manutenção da estrutura patriarcalista da sociedade (COL.LECTIU PUNT 6, 2019). Essa forma de abordagem do espaço urbano tem se refletido em planos urbanizadores segregadores e higienistas, que buscam o controle dos corpos no espaço, determinando em última instância, aqueles que pertencem ou não a determinados lugares da cidade. Por outro lado, as teorias feministas, de forma especial as decoloniais, e os estudos de gênero aplicados ao espaço urbano vêm buscando ampliar uma linha crítica de debates sobre as diferentes formas de pensar e fazer a cidade desde as demandas presentes nos territórios e das práticas individuais ou coletivas de vivenciar estes espaços.

O enfoque normativo do espaço urbano condiciona a construção da cidade na perpetuação da organização heteropatriarcal e capitalista, fundamentada nos papéis de gênero segundo o binarismo homem/mulher. Essa forma de abordagem estabelece ainda o rendimento econômico como padrão de bem-estar social e as necessidades privadas como padrão para o desenvolvimento (COL.LECTIU PUNT6, 2019). A crítica feminista do espaço urbano, por sua

[1] Tuize Silva Rovere, Universidade de Santa Cruz do Sul – Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Regional. E-mail: tuize.rovere@gmail.com
Mariana Barbosa de Souza, Universidade Federal da Integração Latino-Americana/Curso de Arquitetura e Urbanismo. E-mail: barbosadesouzamariana@gmail.com[1]

[2] A sigla LGBTQIA+ representa um grupo de pessoas que se reconhece por orientação sexual ou identidade de gênero diferente do que é tido como aceito na sociedade patriarcal, machista e conservadora que defende que o gênero e a sexualidade precisam obedecer ao sexo biológico. Seu significado é L: lésbicas; G: gays; B: bissexuais; T: transgêneros, transexuais e travestis; Q: queer; I: intersexo e A: assexuais. A sigla é uma evolução de GLS – gays, lésbicas e simpatizantes, de forma a inserir cada vez mais diversidade à luta por aceitação. Fonte: Dia internacional do Orgulho Gay: Saiba o que significa cada letra da sigla LGBTQIA+ (uol.com.br)

vez, reconhece a necessidade de visibilizar outras demandas presentes nos territórios, desde a necessidade do cuidado até as distintas dinâmicas de apropriação do espaço para a realização da vida. O urbanismo feminista vem buscando contemplar os diferentes corpos e diferentes necessidades, em direção à construção de uma sociedade mais equânime, e por consequência, de uma cidade que responda melhor a essa diversidade.

No que diz respeito às diferenças, os espaços urbanos normativos são configurados para acolher o corpo normativo, aquele que responde à suposta neutralidade dos planos urbanísticos universalizantes[3] e que privilegiam e confirmam os poderes hegemônicos. As construções de gênero que respondem à modernidade ocidental eurocentrada são binárias e patriarcais e servem à reprodução e manutenção do capital:

> A colonialidade do poder implica relações sociais de exploração/dominação/conflito em torno da disputa pelo controle e domínio do trabalho e seus produtos, da natureza e seus recursos de produção, pelo controle do sexo e seus produtos, da reprodução da espécie, da subjetividade e seus produtos materiais e intersubjetivos, inclusive o conhecimento e a autoridade, seus instrumentos de coerção. (CURIEL, 2020, p. 127)

Os papéis de gênero construídos para homens e mulheres a partir desta visão, determinam as categorias que se repetem na produção do espaço urbano. Esse espaço é planificado a partir de regras que apagam a problemática da diferença, tomando como base a divisão sexual do trabalho, desconsiderando as experiências de mulheres afetadas não só pela divisão de classes, mas pelo racismo, pela heterossexualidade compulsória e pelas questões espaciais e geopolíticas (CURIEL, 2020). Nesse contexto, no qual as mulheres são lidas como responsáveis pela reprodução da vida e os homens pelo trabalho remunerado, o trabalho feminino é apropriado como lastro do sistema capitalista, tendo a função de liberar ou reproduzir o contingente de trabalhadores para o mercado, ajudando na manutenção das forças reprodutivas (FEDERICI, 2019). Essa dinâmica centraliza ainda a família nuclear heterossexual, branca e de classe média como centro do planejamento das cidades e da constituição das políticas públicas urbanas (COL.LECTIU PUNT 6, 2019), reafirmando a dicotomia "público" *versus* "privado" – "reprodutivo" *versus* "produtivo", aprofundando as relações de segregação e não pertencimento aos diferentes espaços a partir dessa configuração.

2. A dicotomia "masculino x feminino" e o espaço urbano patriarcal

[3] Pautado no sujeito universal protagonista das relações patriarcalistas: homem, branco, heterocisnormativo, produtivo ao capital e centro das decisões políticas.

Entende-se "feminino" como um conceito socialmente estabelecido, a partir das práticas, performances e identidades construídas, fundamentadas em um papel social assumido. O sistema de significação de gênero é relacional, mutante e individual, além de posicionamento político e dependente do lugar que cada corpo assume diante de relações sociais de poder (SCOTT, 1989; BUTLER, 2014; SAFFIOTI, 2013 *apud* TAVARES, 2015). Nesta concepção, a construção de identidades masculina ou feminina não são inerentes às condições biológicas, e sim calcada em subjetividades, em que o sujeito está em processo constante de construção. O sistema de gênero pode ser considerado como um sistema normativo de produção e naturalização de comportamentos sociais quando ligado ao binarismo "masculino-feminino", ou ao contrário, uma forma de desconstruir esse mesmo sistema, conforme Butler:

> Gênero é o aparato pelo qual a produção e a normalização do masculino e do feminino se manifestam junto com as formas intersticiais, hormonais, cromossômicas, físicas e performativas que o gênero assume. Supor que gênero sempre e exclusivamente significa as matrizes "masculino" e "feminina" é perder de vista o ponto crítico de que essa produção coerente e binária é contingente, que ela teve um custo, e que as permutações de gênero que não se encaixam nesse binarismo são tanto parte do gênero quanto seu exemplo mais normativo. Assimilar a definição de gênero à sua expressão normativa é reconsolidar inadvertidamente o poder da norma em delimitar a definição de gênero. Gênero é o mecanismo pelo qual as noções de masculino e feminino são produzidas e naturalizadas, mas gênero pode muito bem ser o aparato através do qual esses termos podem ser desconstruídos e desnaturalizados (BUTLER, 2014, p. 253).

Aqui se trata o termo gênero como não associado ao binarismo normativo, em que homens ocupam necessariamente corpos masculinos e mulheres os corpos femininos. Ao contrário, busca-se problematizar as formas ocidentais e colonializadas de controle dos comportamentos de homens e mulheres, especialmente no que diz respeito à produção e apropriação do espaço urbano. Nesse sistema, as funções sociais femininas ainda estão intimamente ligadas à função reprodutiva, ainda que com atravessamentos de raça e classe.

> O padrão hegemônico que categorizou os corpos também lhes atribuiu papéis sociais a serem desenvolvidos e, mais do que isso, instituiu uma forte carga naturalista no seu desempenho. Aos sujeitos femininos se atribui o desempenho da maternagem, passividade, docilidade, fragilidade e emoção. Ao sujeito masculino, agilidade, força, agressividade, astúcia e raciocínio. (SILVA, 2009, p. 123).

Segundo o relatório "Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade"[4] publicado pela Oxfam em 2020, mulheres e meninas ao redor do mundo dedicam, todos os dias, gratuitamente, cerca de 12 bilhões de horas de trabalhos de

[4] Relatório no endereço eletrônico:

https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1579272776200120_Tempo_de_Cuidar_PT-BR_sumario_executivo.pdf

cuidados. Mesmo que inseridas no mercado de trabalho, as mulheres continuam sendo levadas a arcar com esta função, acumulando responsabilidades e realizando jornadas duplas ou triplas diariamente. Além disso, as mulheres continuam recebendo menores remunerações e ocupando os trabalhos mais precarizados em relação aos homens. Nessa divisão sexual do trabalho, onde a produtividade é a medida, as mulheres se encontram hierarquicamente colocadas abaixo dos homens, uma vez que dividem seu tempo entre os dois tipos de trabalho: remunerado e reprodutivo não remunerado. Em uma sociedade que valoriza o trabalho que reproduz o capital em detrimento do trabalho que reproduz a vida, é uma consequência quase que óbvia que a materialização destas relações no espaço das cidades normativas se dê da mesma forma. É preciso considerar ainda o acesso ao mercado formal de trabalho, que tem como o alvo o homem branco produtivo e a mulher branca nessas mesmas condições. As mulheres negras ou não-brancas, segundo a classificação do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), estão sujeitas ao desemprego, aos empregos não regulamentados e ao trabalho doméstico. Segundo o relatório "A mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação" (2005), mais de 50% das mulheres negras nas cidades de São Paulo, Salvador e Recife, estavam inseridas no mercado informal de trabalho.

O cotidiano feminino nas cidades está imbricado com o espaço privado no interior das residências, nos quais a mulher realiza o trabalho reprodutivo, remunerado ou não. Para Calió (1993) a divisão do espaço-tempo urbano entre a dimensão objetiva do trabalho e a subjetiva da casa explicita a diferença de comportamentos e atitudes entre homens e mulheres em relação à cidade. A combinação do patriarcado com o capitalismo na constituição normativa do espaço urbano, através das regulações e planos urbanísticos, vem reafirmar a divisão entre trabalho masculino e feminino, controlando os corpos femininos no sentido de a eles impor a responsabilidade da execução do trabalho reprodutivo. Assim, os comportamentos sociais de homens e mulheres no espaço urbano são reafirmados a partir das políticas públicas urbanas que não se desenvolvem a partir das diferentes demandas relativas às construções de raça, classe e gênero presentes nos territórios, mas sim no sentido da manutenção da cidade patriarcalista.

Sendo a cidade fruto das interações sociais (LEFEBVRE, 2001), uma sociedade regida pela lógica patriarcal produz espaços urbanos normativos e racionalistas que acabam reproduzindo em si as relações de subordinação e constrangimento do corpo não normativo: aquele que não corresponde ao modelo branco, masculino e cisheteronormativo. A cidade tratada do ponto de vista universalizante, leia-se masculinizante, apaga os conflitos sociais que

não dizem respeito aos conflitos de classes. A casa é vista como simples unidade geográfica, sem estruturas hierárquicas de poder e sem levar-se em consideração todo o trabalho reprodutivo ali realizado, ignorando dessa forma grande parte do trabalho realizado pelas mulheres e que se desenvolve no espaço privado. Os constrangimentos a que as mulheres estão submetidas no espaço público também dizem respeito à lógica capitalista da produção do espaço urbano, no qual a cidade se desenvolve de maneira a atender às necessidades de reprodução do capital.

O olhar para a diferença é um importante elemento para a construção de um espaço urbano não normativo, além de elemento fundamental para a compreensão dos fenômenos intrínsecos a ele. Assim, a abordagem de gênero nos estudos urbanos, a partir do urbanismo feminista, traz o necessário olhar crítico para aquilo que é socialmente construído como natural para a mulher e para o lugar que ela, em tese, deveria ocupar na sociedade. Indo além, considera-se ainda de que forma estas construções sociais influenciam na produção do espaço urbano, tendo em vista que essa produção se dá diante de relações sociais que se reproduzem e são contingenciadas, mas também tensionadas e reconfiguradas a partir de diferentes realidades.

3. Mulheres, espaço urbano e controle

Operando em direção da manutenção da divisão sexual do trabalho, tão interessante aos moldes patriarcalistas de construção das cidades ocidentais, a configuração do espaço urbano acaba por recolocar as mulheres na condição de responsáveis pelo trabalho reprodutivo: continuam responsáveis pela maior parte do trabalho doméstico não remunerado de cuidados com a casa (limpeza, alimentação, manutenção, etc.) e com as pessoas dependentes (crianças, idosos, enfermos, etc.). De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 90% das mulheres brasileiras desempenham esta função. Para os homens, este percentual é de 50%[5]. Os relatórios do PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios) de 2009 demonstram que as mulheres despendem em média 26,6 horas semanais apenas com os serviços domésticos não remunerados, enquanto os homens gastam 10,5 horas para desempenhar o mesmo tipo de trabalho[6]. A condição social em que estas mulheres se

[5] Dados do IPEA em

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14321

[6] Dados da PNAD em

encontram também é determinante para a realização deste tipo de atividade: quanto mais pobre, maior a carga a que são submetidas.

Ainda que o trabalho doméstico sem remuneração permaneça essencialmente entendido como um trabalho feminino, as mulheres têm assumido cada vez mais a responsabilidade pelo sustento das famílias, sejam monoparentais ou não. Segundo dados do censo do IBGE do ano de 2010[7], as mulheres são responsáveis por quase 40% dos domicílios urbanos brasileiros. Levando-se em consideração a composição familiar, nas famílias que contam somente com um responsável, cerca de 88% destes são mulheres. Cabe ressaltar que 46,4% das famílias urbanas que vivem com rendimentos de até ½ salário mínimo são de reponsabilidade feminina, assim como 30% das famílias com filhos de até 5 anos de idade.

As demandas femininas das mulheres que adentram o mercado de trabalho entram em choque com a estrutura física das cidades e a maneira funcionalista que o planejamento urbano normativo continua a configurá-las (HOFF, 2018). As mulheres, responsáveis pela dupla jornada de trabalho (remunerado e doméstico), são as que se utilizam do espaço urbano de forma mais complexa, conciliando as atividades consideradas não produtivas com as atividades produtivas. Enquanto o homem-padrão (branco e produtivo) realiza um deslocamento pendular e normalmente motorizado (casa-trabalho, trabalho-casa), elas ocupam a cidade realizando percursos poligonais atendendo às necessidades familiares, além de suas próprias: levam os filhos à escola, aos serviços de saúde, aos espaços de lazer, constantemente no mesmo deslocamento que realizam ao trabalho (MADARIAGA, 2004). No caso das mulheres em situação de pobreza, que não tem acesso aos bens e serviços privados, esta condição afeta ainda mais a sua mobilidade urbana e por consequência sua autonomia:

> Las mujeres son las principales usuarias del transporte público, encadenan más viajes, viajan por más motivos diferentes, recorren distancias más cortas, realizan una gran parte de sus desplazamientos en el entorno de la vivenda y hacen muchos viajes acompañando a otras personas que carecen de autonomia personal. Aunque se muevam más, tienem menos movilidad y ésta está constreñida por su dependencia de las necesidades de los otros y de los horarios de los servicios públicos, y por su menor acesso al transporte privado. (MADARIAGA, 2004, p. 109).

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120523_comunicadoipea0149.pdf

[7] Dados do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, expressos no relatório *Estatísticas de Gênero: Uma análise dos resultados do Censo Demográfico 2010*, disponível em http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2014/10/dados-de-genero-ibge.pdf.

Como maiores usuárias dos serviços e bens públicos, as mulheres pobres utilizam de forma mais intensa o transporte coletivo, creches, escolas e postos de saúde. Além disso, são dependentes das infraestruturas públicas urbanas (iluminação e saneamento, etc.) e ainda de equipamentos urbanos de lazer e cultura como praças e parques (MUXÍ, 2009; MADARIAGA, 2004). A consequência direta é que essas mulheres se tornam as principais afetadas pelos processos de segregação urbana ao ter o seu trabalho social e reprodutivo dificultado pela falta de mobilidade e condições de bem-estar no espaço urbano:

> Si la vida cotidiana funciona, funciona todo lo demás. Hasta ahora las ciudades se han pensado desde las necesidades de la producción, del trabajo pagado, sin darnos cuenta de que todo ello es sostenido por un trabajo invisibilizado para el que las ciudades no han sido pensadas. Las distancias de las ciudades pensadas en funciones separadas, teóricamente rentables para la producción, hacen inviable que las mujeres con responsabilidades reproductivas puedan acceder en igualdad de condiciones que los hombres a estos trabajos. (MUXÍ, 2009, p. 42).

As políticas públicas urbanas, especialmente nos países colonizados e periféricos, insistem em reafirmar o papel social feminino de responsável por este trabalho invisibilizado. A construção da cidadania sexualizada (MARIANO, 2009), que ocorreu no mundo ocidental, colocou homens e mulheres em lugares diferentes em relação ao acesso aos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, configurando um cidadão masculino. O Estado corrobora esse papel ao condicionar o acesso às políticas públicas sociais ao trabalho de cuidado e manutenção da família e dependentes pelas mulheres.

> Inúmeros são os estudos produzidos no Brasil que apontam justamente para o fato de que a cidadania das mulheres pobres é diretamente influenciada pelo grau de acesso a serviços públicos e equipamentos sociais de uso coletivo, o que remete ao debate sobre investimento em políticas sociais. A carência desses serviços e equipamentos e sua distribuição desigual entre diferentes regiões da cidade ou do país refletem, portanto, na negação de cidadania para grandes parcelas da população, com efeitos diferenciados para homens e mulheres em razão da divisão sexual de papéis vigente em nossa sociedade. (MARIANO, 2009, p. 128)

Porém, esse fenômeno não se dá sem encontrar resistências desde o território e da ação dessas mesmas mulheres. Para McDowell (2000), os espaços surgem das relações de poder e as relações de poder hegemônicas estabelecem as normas. As normas, por sua vez, definem os limites tanto sociais como espaciais, indicando quem pertence e quem deve ser excluído de um lugar, situação ou de uma determinada experiência. Já Foucault (2019) refere-se às relações de poder estabelecidas desde o capitalismo como garantia da inserção controlada dos corpos no aparelho de produção, ajustando os fenômenos populacionais aos processos econômicos. Segundo o autor, enquanto o desenvolvimento dos aparelhos do Estado garantiu a manutenção

das relações de produção, a biopolítica, presente em todos os níveis do corpo social e utilizada por instituições como a família e a escola, foi agenciadora de processos socioespaciais de segregação e hierarquização social, garantindo a manutenção das relações de dominação e hegemonia, inclusive entre os diferentes gêneros (FOUCAULT, 2019). Nessa concepção, o poder atuaria como uma rede, operando por meio de discursos, instituições e práticas, demonstrando como opera localmente no corpo e através de práticas disciplinares que permitem ou restringem as liberdades individuais e coletivas (McLAREN, 2016). Essa dinâmica não se dá da maneira pacífica, controlando os corpos e moldando os espaços suavemente. Ao contrário, na escala do território, as resistências e transformações se dão também a partir dos saberes considerados como desqualificados. Para Foucault (2019), esse processo não se trata de uma dicotomia, e sim de uma insurreição de saberes contra os efeitos de poder centralizadores ligados à instituição. Assim não se trata de um único saber dominante, mas de saberes dominantes que operam em diferentes escalas e mecanismos, através do Estado ou não, e encontram diferentes modos de resistências, através das práticas cotidianas e dos saberes e discursos subalternizados.

Entre os constrangimentos impostos aos corpos femininos e as lutas cotidianamente travadas pela ocupação do espaço público está o enfrentamento da segregação urbana pelas mulheres periféricas. Embora a literatura brasileira venha tratando o fenômeno da segregação urbana como um fenômeno universal, abordando somente o que diz respeito à classe social, a abordagem feminista do espaço urbano vem apontando para as consequências específicas da segregação urbana para as mulheres, especialmente aquelas que se encontram em situação de pobreza e precariedade habitacional.

Villaça (2001) aponta para o fato de que a segregação envolve não só o preço da terra urbana, mas condições de proximidade aos bens e serviços e atrativos como infraestrutura, natureza e status, fatores que levam à procura por aqueles que têm condições de escolher seu local de moradia. Não se refere somente ao valor da terra, na medida em que as classes mais altas também podem procurar pela terra mais barata das periferias urbanas, se for de seu interesse e de acordo com os atrativos ali presentes. Assim, a segregação pode ser considerada um processo dialético “em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros”, tratando-se então de um processo único, no qual os mais ricos segregam-se voluntariamente em busca dos locais que melhor lhes convêm, e os mais pobres sofrem em consequência a segregação involuntária, sendo levados a ocupar os espaços mais baratos e nos quais as classes mais alta não tem interesse. Essa ocupação normalmente se dá via moradias irregulares, cedidas, alugadas ou ainda através das políticas públicas

habitacionais, ocupando locais normalmente afastados dos centros urbanos em que se localiza o setor terciário e que contam com menos atrativos. (VILLAÇA, 2001, p. 148). A mobilidade urbana também é vista por Villaça (2011) como fator fundamental no processo de segregação involuntária, que os mais pobres ocupam normalmente os locais mais afastados e com menor mobilidade urbana. Destaca-se ainda a influência da setorização das cidades funcionalistas modernas, em que as áreas industriais, de moradia e de serviços são separadas. Setores com a função exclusiva de moradia, nos quais normalmente são implementados os conjuntos habitacionais sociais promovidos pelas políticas públicas habitacionais, acabam por dificultar a mobilidade feminina.

Entende-se que apesar de existir uma subserviência construída na produção do espaço urbano em relação a sua forma normativa e racionalista, a concepção feminista de construção e mudança da cidade resiste e se mostra, principalmente por meio de suas vivências. Nesse sentindo, Madariaga (2004) assevera que as necessidades das mulheres entram em choque com as estruturas do espaço urbano, que são funcionalistas, além de normativas. Hoff (2018) aponta que as mulheres, especialmente as que se encontram em situação de vulnerabilidade, não acessam os bens e serviços particulares e tal condição influi para a mobilidade urbana e, consequentemente, para a autonomia feminina.

O aumento da distância da moradia aos serviços, comércios e empregos, muitas vezes inviabiliza a inserção feminina no mercado de trabalho e ainda na esfera social. Outro fator implicado pela dificuldade de mobilidade e apontado por Villaça é o tempo de deslocamento. Quanto maior a distância entre locais de emprego e residência, maior o tempo de deslocamento entre eles. Muitas mulheres, obrigadas a tomar conta dos filhos sem contar com redes de apoio, acabam ficando confinadas ao espaço doméstico, sem acesso ao emprego remunerado. Essas mulheres muitas vezes têm a mobilidade diminuída pela distância e também pelo tempo necessário para conciliar o cuidado com os filhos e o deslocamento até o trabalho (HOFF, 2018). Nesse contexto cabe a discussão que relaciona a abordagem de gênero com a democratização do espaço urbano, da cidade.

4. Considerações finais: a abordagem de gênero e a possível democratização da cidade

A partir das questões sociais de gênero, raça e classe surge a possibilidade de produção científica dedicada a compreender a forma como o gênero influencia concepções teóricas e práticas, e como as mulheres e outros grupos vulnerabilizados vêm sendo deixados em segundo plano frente à suposta neutralidade científica que prioriza uma realidade sobreposta a todas as

outras. Pesquisar as diferenças, sob uma perspectiva feminista é desafiar a lógica dominante do mundo patriarcal. Assim, investigar os fenômenos urbanos sob a abordagem feminista é atender a antigas reivindicações de luta feminista por um outro olhar sobre os fenômenos urbanos, na busca da construção de espaços mais democráticos, que tragam cidadania para todas e todos. A cidade por si tem sido espaço de luta e resistência. As reivindicações das mulheres por creches, educação não sexista, salários iguais, formação profissional, direito à saúde sexual e controle de natalidade, segurança pública, moradia digna e acesso igualitário aos bens e serviços públicos urbanos, nada mais são do que a reivindicação de cidadania e direito efetivo à cidade.

Mulheres e homens vivenciam a problemática urbana de maneira diferenciada, assim, como deixar de lado metade da população em nome de uma suposta universalização das questões socioespaciais que se desenvolvem nas cidades? Grande parte das propostas de políticas públicas não contemplam as diferentes realidades que se materializam no espaço urbano. A busca por estratégias que melhorem a qualidade de vida das mulheres e assim de outros grupos vulneráveis passa necessariamente por mudanças na abordagem dos problemas enfrentados. Entre as diferentes possibilidades de enfrentamento está a busca por respostas científicas e a produção do conhecimento que contemple essa parte da população. Só é passível de mudança aquilo que é visto. Neste contexto, o olhar para a mulher e suas questões é fundamental para a busca da cidadania plena e a mudança da sociedade na prática.

REFERÊNCIAS

BUTLER, Judith. *Regulações de gênero*. Cadernos Pagu, N. 42, p. 249-274, janeiro-junho de 2014. Disponível em (12) (PDF) Regulações de gênero (researchgate.net). Acesso em 18 de outubro de 2021.

CALIÓ, Sônia Alves. *Incorporando a questão de gênero nos estudos e no planejamento urbano*. [s.n.t.]; CALIÓ, Sônia Alves; LOPES, Maria Margaret. Mulher e espaço urbano. [s.l.:s.n.]. 1992. Disponível em: Microsoft Word - 737.DOC (observatoriogeograficoamericalatina.org.mx). Acesso em 10 de outubro de 2020.

COL.LECTIU PUNT 6. *Urbanismo feminista:* por una transformación radical de los espacios de vida. Barcelona: Virus Editorial, 2019.
CURIEL, Ochy. *Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial*. HOLLANDA, Heloísa Buraque de (Org.). Pensamento feminista hoje: perspectivas docoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do tempo, 2020.

FEDERICI, Silvia. *O ponto zero da revolução*: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. São Paulo: Editora Elefante, 2019.

FOUCAULT, Michel. H*istória da sexualidade:* a vontade de saber. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz e Terra, 2019.

HOFF, Tuize R. *A cidade e a mulher:* segregação urbana feminina em Santa Cruz do Sul/RS. 2018. 146 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

MCDOWELL, Linda. *Género, identidad y lugar*: un estúdio de las geofrafías feministas. Madrid, Espanha: Ediciones Cátedra, 2000.

MCLAREN, Margaret A. *Foucault, Feminismo e Subjetividade*. São Paulo: Intermeios, 2016.

MADARIAGA, Inés Sánchez. *Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida*. Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, N°8: Reciclar la ciudad, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1253144>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

MARIANO, Silvana. *Cidadania na perspectiva das mulheres pobres e papéis de gênero no acesso a políticas assistenciais.* Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, pp. 119-157. Disponível em (PDF) Cidadania na Perspectiva das Mulheres Pobres e Papéis de Gênero no Acesso a Políticas Assistenciais (researchgate.net). Acesso em: 17 fev. 2020.
MCDOWELL, Linda. *Género, identidade y lugar:* um estudio de las geografías feministas. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000.

MUXÍ, Zaida. *Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos*. In: El derecho humano a la vivenda, janeiro de 2009. Disponível em (12) (PDF) Reflexiones en torno a las mujeres y el derecho a la vivienda desde una realidad con espejismos (researchgate.net). Acesso em 19 de outubro de 2021.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SILVA, Joseli M. *Geografias subversivas*: discursos sobre espaço, gênero e sexualidades. Ponta Grossa, PR: Toda palavra, 2009.

TAVARES, Rossana Brandão. *Indiferença à diferença*: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero. 2015. 231 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Mestrado e Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2001.

COVID-19 X (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: UM DESAFIO A SER SUPERADO

Priscilla Rohmann da Silva Rosa[1]
Marcos Cabral Borges[2]
Clarissa Constant de Constant[3]

1 Introdução

O processo histórico da segurança alimentar e nutricional é permeado por construções culturais, sociais, econômicas e políticas desenvolvidas ao longo dos anos no Brasil e no mundo. A fome é um fenômeno presente na vida de milhares de pessoas que vivem as mazelas das desigualdades sociais engendradas no modo de produção capitalista.

Ao examinarmos a história, observa-se que após a segunda guerra mundial, a segurança alimentar foi tratada de forma hegemônica, como uma questão apenas de disponibilidade insuficiente de alimentos, o que embasou iniciativas de promoção de assistência alimentar utilizando os excedentes de produção dos países ricos. Tais aspectos demarcam as desigualdades sociais existentes e a necessidade de movimentos sociais eem prol da luta pela garantia dos direitos humanos da população desprovida economicamente.

Para Flores (2009, p.29) os direitos humanos são "processos sociais que se consolidam através de meios e instrumentos - políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos – que nos possibilitem construir as condições materiais e imateriais necessárias para poder viver". Dentre as condições materiais necessárias a sobrevivência humana encontra-se o direito à alimentação.

Neste sentido, faz-se importante destacar os aparatos legais instituídos através de Organizações Internacionais e Nacionais na perspectiva de promover juridicamente o direito à alimentação. Para a ONU (1999) o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) é

[1] Nutricionista formada pelo Centro Universitário Metodista (IPA), especialista em Alimentos Funcionais e Nutrigenômica pela Estácio de Sá, mestranda do curso de Pós-Graduação em Serviço Social/Escola de Humanidades pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: priscilla.rsr@gmail.com

[2] Psicólogo formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), especialista em Psicanálise e Contemporaneidade pela Universidade Ritter dos Reis (UNIRITTER), mestrando do curso de Pós-Graduação em Serviço Social/Escola de Humanidades pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: marcoscabralb@gmail.com

[3] Bacharela em Serviço Social Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), especialista em Política de Assistência Social pela UNINTER, integrante do Grupo de Trabalho Anticapacitista do CRESS 10ª região, mestranda do curso de Pós-Graduação em Serviço Social/Escola de Humanidades pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: cla.pga@gmail.com

realizado quando o indivíduo, sem discriminação de sexo, idade, possui acesso físico e ininterrupto, direta ou indiretamente à alimentação adequada, portanto não se limitando a um determinado aporte calórico ou valor mínimo de nutrientes.

Desta forma, o Direito Humano a Alimentação Adequada não se restringe aos nutrientes dos alimentos ou a um determinado número mínimo de calorias ingeridas, mas considera as possibilidades concretas de acesso físico e econômico a alimentação adequada. Permeia o acesso aos recursos naturais e produtivos, bem como acesso a emprego e renda para manutenção de condições dignas de saúde, moradia, entre outros.

Os instrumentos legais de promoção a alimentação adequada em âmbito nacional instituíram-se através da Constituição Federal Brasileira de 1988, mais precisamente através da Emenda Constitucional 64, de 2010, alterando o Artigo 6° e passando a prever a alimentação como um direito social, determinando que "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados" (BRASIL, 1988). Os direitos da população passam a ser reconhecidos na sua integralidade, através do acesso a bens e serviços de proteção social.

Em 2003, a partir da Estratégia Fome Zero, o Governo Federal instituiu as seguintes alterações institucionais: a) recriação do CONSEA, como órgão de assessoramento do presidente da República; b) criação de uma assessoria especial na Presidência da República para cuidar do processo de mobilização popular no combate à fome; e c) criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado à Presidência da República para formular e implantar políticas de segurança alimentar (TAKAGI, 2010).

Em 2006, institui-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que conceitua a segurança alimentar como a plena realização do direito universal ao acesso permanente a uma alimentação de qualidade, suficiente em quantidade, sem que esta comprometa o acesso às demais necessidades essenciais, pautada em práticas promotoras de saúde e sustentáveis ambiental, econômica, cultural e socialmente (BRASIL, 2006).

2 A questão social no Brasil

A questão social é demarcada por meio das contradições do modo de produção capitalista, na relação capital e trabalho, que se expressam em inúmeras dificuldades para a classe trabalhadora. Segundo Iamamoto e Carvalho (1983, p. 77) "É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão."

> Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2004, p. 27).

A fome, a miséria, a exploração, as desigualdades raciais, étnicas, religiosas e de gênero, dentre outros fenômenos que violam direitos humanos, fizeram e, ainda fazem parte do processo histórico dos sujeitos sociais. Para Pastorini (2007, p.97) estes fatos "são decorrências das contradições inerentes do sistema capitalista, cujos traços peculiares vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região".

Embora se reconheça os avanços relacionados aos aparatos legais de promoção e proteção a segurança alimentar[4], cotidianamente o direito humano a uma alimentação saudável e nutritiva é violado pelo Estado e pela sociedade civil.

> O conceito (de fome) passa a ter também um caráter crítico, como resultado direto do processo do desenvolvimento do sistema capitalista. A fome como consequência do subdesenvolvimento e ao mesmo tempo o seu motor.
> Com essa postura mais arrojada, em contraste com seus primeiros escritos, Josué de Castro chega a afirmar que a fome não é mais do que a mais trágica expressão do desenvolvimento dos países mais ricos que se sustentam na exploração dos países mais pobres, provocando-lhes não só a fome quantitativa, aguda ou manifesta, mas também a fome qualitativa ou oculta (NASCIMENTO, 2009, p. 204).

Segundo a Lei Geral de Acumulação do Capital, a produção da pobreza é diretamente proporcional ao crescimento da riqueza social, que não é propria da classe trabalhadora, quem a produz, mas sim, da classe burguesa, a detentora dos meios de produção. Assim, a fome é produto da violação do direito humano à alimentação adequada, pois o não acesso ao alimento,

[4] A segurança alimentar e nutricional pressupõe a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos e Sociais das Nações Unidas explicita, no Comentário Geral 12, que o DHAA é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou aos meios para sua obtenção.

na atual ordem societária, está relacionado com a pobreza e a desigualdade social, fenômenos inerentes à produção e reprodução das relações sociais na sociedade capitalista (MARX, 2013).

A classe trabalhadora se submete à venda de sua força de trabalho na tentativa de acompanhar o movimento do capital, dessa forma, "a acumulação capitalista produz constantemente uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua" (MARX, 1984, p. 199), convertida em um verdadeiro “exército industrial de reserva”, disponibilizando a boa vontade dos ciclos industriais de contratação e dispensa de funcionários. Sendo a classe trabalhadora, formada por maior parte da população, ou seja por indivíduos pobres e miseráveis, para que haja o aumento do capital se faz necessário que deles seja expropriada a riqueza socialmente produzida. Marx afirma:

> Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo faz parte das despesas extras da produção capitalista, mas o capital arranja sempre um meio de transferi-las para a classe trabalhadora e para a classe media inferior. Quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia de seu crescimento e consequentemente a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. (MARX, 1984, p.747).

3 A invisibilidade da fome enquanto fenómeno social

A fome enquanto problema social passível de intervenção contínua, somente passou a fazer parte das demandas do Estado brasileiro no início do século XX, anteriormente a fome era encarada meramente sob o ponto de vista médico e nutricional ou como uma consequência dos fenômenos naturais (NASCIMENTO, 2009).

De acordo com Freitas (2003), a influência histórica do tratamento da fome como condição clínica, expressada pela desnutrição, tornando-a uma “doença da pobreza”, apenas oculta a real natureza do problema e o motivo social da sua existência. Em contraponto, a autora ainda versa sobre a fome segundo seu contexto histórico-social:

> [...] a fome é produzida pelas condições sociais, econômicas e políticas dadas por um modelo estrutural e/ou conjuntural, correspondente ao poder aquisitivo, a produção de alimentos e os efeitos das crises econômicas sobre a pobreza. Ou melhor: a fome crônica torna-se a expressão de uma sociedade com desigualdades extremas, cuja erradicação implicaria, necessariamente, transformações sociais. Essas abordagens, que tratam do corpo na sociedade (a dificuldade de acesso ao alimento e os modos de inserção social dos indivíduos no processo produtivo), são sempre reinterpretadas para contextualizarem e contestarem a permanente ausência de políticas públicas eficazes para reverter esse quadro social (FREITAS, 2003, p. 34)

ssas características são reveladas em torno da fome, violência, saúde pública, habitação, entre outras, que afetam as questões decorrentes da precarização do mundo do trabalho, a

pobreza e do empobrecimento da população, o não cumprimento e o desrespeito aos direitos sociais.

Segundo Pinheiro e Carvalho (2010), para que a fome seja tratada como uma questão alimentar e nutricional e no contexto dos direitos sociais, faz-se necessária uma integração de políticas públicas que considerem a trajetória da alimentação por completo, abrangendo desde a produção do alimento, seu abastecimento, passando pelas dimensões culturais da alimentação e finalizando no consumo e seus impactos na saúde e nutrição dos indivíduos. Tal conceituação não é nova pois já denunciava Josué de Castro:

> É que ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo, interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuasse a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos – e não como fatos intimamente ligados aos interesses da saúde pública (CASTRO, 2001)

É na classe proletária onde os níveis da fome, permanecem estáveis, pois, "a forma de acesso aos alimentos é nitidamente demarcada pela característica da inserção de uma classe social no processo de produção" (VALENTE, 1986, p.82). A fome, neste sentido, é quase indissociável da condição de pobreza e miséria, condição constantemente vivenciada pela classe trabalhadora.

A superexploração nos países latino-americanos aprofunda ainda mais as expressões da questão social, aumentando as desigualdades sociais através da precarização do trabalho, da oferta de salários demasiadamente reduzidos que não garantem nem o mínimo da subsistência. Destarte, parte do fundo de consumo da classe trabalhadora, necessária à sua manutenção, a reposição do dispêndio de energia empreendido na venda da força de trabalho, se torna fundo de acumulação capitalista, produzindo relativa fome e miséria a população. Segundo Valente (1986), "para os trabalhadores assalariados o acesso aos alimentos é racionado de acordo com seu salário, sua única fonte de renda, o que, (...), lhes deixa muito pouca opção em termos do que irão comer", para complementar o autor ainda cita "ao desempregado não é deixada nenhuma opção, a não ser a solidariedade ou a caridade alheia" (VALENTE, 1986, p.82).

O sistema político e econômico neoliberal no qual vivemos, determina as necessidades do mercado financeiro o que impacta diretamente na maneira que nos alimentamos, os seja os alimentos são considerados um fator de enriquecimento e não como um direito coletivo. Um sistema alimentar justo deve garantir condições dos indivíduos de acessar, por seus próprios meios e escolhas, o que, quando e como se alimentar. No atual sistema alimentar focado no

agronegócio e na indústria remete ao conceito retrógrado de ingestão de alimentos e nutrientes sem levar em consideração os aspectos culturais, sociais e ambientais (ABRANDH, 2013).

Importante salientar a relevância que a disponibilidade de terra significa no combate a fome, vale dizer que a segurança alimentar para as populações rurais é sinônimo de garantia de acesso a terra. Em países onde o processo de reforma agraria veio acompanhado de medidas que garantiram poder aquisitivo aos pequenos produtores rurais, as crises alimentares mais graves foram resolvidas mostrando que tanto o fenômeno da fome como o crescimento populacional são consequências de um determinado modelo de desenvolvimento econômico e político.

> Essa agricultura totalmente subordinada a empresas transnacionais, de agrobusiness, expropria os saberes etnobotânicos e etnoagrícolas, destrói os pequenos produtores, inviabiliza a reforma agraria, interfere no equilíbrio ecológico e concentra a renda. [...] Os desdobramentos de tal configuração nos países periféricos resultaram em especializações de monocultivos, crises de fome, depreciação de preços dos produtos tropicais de exportação e dependência estrutural do hemisfério sul aos mecanismos políticos, comerciais e financeiros que beneficiam os oligopólios internacionais. (CARNEIRO, 2003, p. 42-43)

A insegurança alimentar[5] é expressão da questão social gerada da contradição capital-trabalho, uma vez que o modelo neoliberal, composto por um desenvolvimento social que privilegia o capital em detrimento do bem-estar social da sociedade, produz reflexos nos modos de comer, viver, adoecer e morrer das populações, manifestando-se como desnutrição e outros agravos, tais como obesidade ou outras doenças crônicas (PINHEIRO; CARVALHO, 2010).

As transformações sociais e a transição alimentar ocorrida nas últimas décadas resultaram na diminuição da pobreza e exclusão social e, consequentemente, da fome e escassez de alimentos, tendo uma melhora no acesso e variedade destes, e a garantia da disponibilidade média de calorias para consumo. Mesmo com as estratégias criadas para que fosse possível a saída do Brasil do mapa da fome em 2014, a partir de 2016 com a redução de recursos aos programas de transferência de renda e de incentivo a agricultura familiar e a desaceleração do crescimento econômico, houve um aprofundamento da situação de pobreza e de vulnerabilidade social no país (RIBEIRO-SILVA, 2020).

[5] O conceito de fome aqui utilizado é sinônimo de insegurança alimentar severa ou grave. A Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA) classifica a insegurança alimentar em níveis, sendo considerada severa ou grave quando há uma ruptura nos padrões alimentares, resultante da falta de alimentos para todos os moradores do domicílio, inclusive as crianças. A insegurança alimentar moderada é configurada quando ocorre redução na quantidade de alimentos disponíveis para os adultos; na situação de insegurança alimentar leve, a família abre mão da qualidade dos alimentos para garantir a quantidade necessária, uma vez que começa a surgir a preocupação ou incerteza quanto ao acesso a alimentos no futuro (IBGE, 2020)

Os levantamentos realizados pelo IBGE no período de 2004 a 2013 registraram o aumento progressivo de famílias em segurança alimentar[6]. Em 2013, a parcela da população em situação de insegurança alimentar havia caído para 4,2%, o mais baixo atingido no país, fazendo com que a ONU retirasse o Brasil do Mapa da Fome[7], porém os dados coletados na Pesquisa de Orçamento Familiar - POF 2017-2018 mostram um retrocesso aos níveis de 2004 (FAO et al., 2014; IBGE, 2020).

4 A insegurança alimentar em tempos de pandemia

Dados divulgados pelo IBGE (2020) demonstram que em 2017-2018, 10,3 milhões de domicílios encontravam-se em Insegurança alimentar grave, ou seja, passavam fome. A crise gerada pela COVID-19 acirrou as expressões da violência que permeiam a sociedade capitalista, dentre elas, as desigualdades sociais devido ao desemprego e redução de renda. Ao mesmo tempo, o estado de pandemia afeta diretamente na oferta e demanda, reduzindo a produção e a distribuição de alimentos, reduzindo o poder de compra e afetando principalmente os mais vulneráveis.

Anteriormente a pandemia provocada pelo novo coronavírus, o direito à alimentação e à nutrição adequadas já se encontrava fragilizado no Brasil. O desmonte das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a limitação de verbas imposta pela Emenda Constitucional 95 e a aprovação das reformas previdenciária e trabalhista são marcos que contribuíram, nos últimos anos, para as violações de direitos de parte significativa da população brasileira. Dessa forma, a pandemia de Covid-19, que se iniciou em 2020, apenas causou o recrudescimento de uma situação que já era preocupante, impondo ainda mais desafios para que alguns aspectos da segurança alimentar sejam efetivados (CASTRO, 2021).

Para além do acesso físico aos alimentos, o acesso aos recursos necessários para a aquisição dos alimentos neste período de pandemia ficou comprometido devido as medidas de isolamento social e a crescente taxa de desemprego que resultaram na diminuição da renda impactou diretamente no acesso da população aos alimentos.

[6] A escala EBIA passou a ser utilizada na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018), com garantia de comparabilidade com as informações anteriores, portanto mantendo a série histórica.

[7] O Mapa da Fome é um levantamento realizado e publicado pela ONU (Organização das Nações Unidas), onde demonstra de forma gráfica os países onde a fome aflija mais de 5% da sua população.

A expansão da área destinada à produção de *commodities*, em detrimento da área utilizada para a produção de gêneros alimentícios básicos, comprometendo a disponibilidade de alimentos para a população. No contexto pandêmico houve uma sobrecarga na demanda por alimentos, tanto em âmbito nacional, quanto internacional. Na ausência de políticas públicas que assegurem a garantia de direitos, os interesses do mercado passam a regular os estoques. Com a escassez de recursos financeiros e de algumas opções de alimentos, a adequação à diversidade alimentar e especificações culturais, religiosas e étnicas, deixa de ser prioridade, bem como a preocupação com a presença de substâncias adversas em níveis superiores aos estabelecidos por lei, ainda mais com incentivo que o governo vem dando ao uso de agrotóxico, drogas veterinárias e outros aditivos alimentares (CASTRO, 2021).

No atual momento de crise sanitária, a estabilidade e a regularidade na oferta de alimentos saudáveis não estão asseguradas. A crise econômica está fazendo com que a insegurança alimentar se alastre inclusive entre os que não se encontram em condição de pobreza. Em abril de 2021 foram divulgados os resultados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, onde participaram da pesquisa 2.180 domicílios em todas as regiões do país, em áreas urbanas e rurais, entre 5 e 24 de dezembro de 2020 (REDE PENSSAN, 2021).

Os dados demonstram que neste período, 116,8 milhões de brasileiros não possuem acesso pleno e permanente a alimentos, sendo que, 43,4 milhões (20,5% da população) não contam com alimentos em quantidade suficiente em casa, enquanto 19,1 milhões (9% da população) estavam em estado de insegurança alimentar grave, ou seja, passavam fome. O estudo também denuncia que a fome tem gênero, cor e grau de escolaridade, pois os domicílios chefiados por mulheres passam mais fome do que os domicílios chefiados por homens, bem como a fome esteve mais presente em residências habitadas por pessoas pretas e pardas e a fome se agrava em lares onde a pessoa de referência possui tem menor escolaridade.

É pertinente descreve que neste contexto da insegurança alimentar e pandemia uma parte significativa da população fica vulnerável a oferta de alimentos, que não conseguem atender minimamente os parâmetros nutricionais esperados para o consumo diário, o consumo de alimentos fora do prazo seguro para consumo ou descartados por industrias e comerciantes. Estas são algumas das situações que materializam a ausência de estratégias para lidar com a histórica insegurança alimentar de parte da população brasileiro no contexto pandêmico.

5 Considerações Finais

A alimentação de um indivíduo depende de fatores biológicos, culturais, econômicos e sociais, sendo de uma complexidade tamanha para ser resumida a apenas o consumo de nutrientes. Os processos históricos que ocorreram no mundo e no Brasil influenciaram as desigualdades relacionadas ao acesso a alimentação. A produção e comercialização de alimentos está relacionada aos fatores econômicos com interface a lucratividade implicando diretamente no consumo e (im)possibilidades de acesso a uma alimentação saudável e nutritiva.

A área de alimentação e nutrição, assim como a área de assistência social, sempre esteve à margem das políticas públicas sociais, o que tornam as abordagens propostas iniciativas pontuais e pulverizadas e, consequentemente, sem resultados efetivos a longo prazo. Os programas, projetos e políticas na área de alimentação e nutrição, historicamente, vêm atuando de forma sobreposta entre si e sem articulação com outras áreas evidenciando que a integração e a abordagem intersetorial não estão sendo devidamente contemplados em seu planejamento. O advento da pandemia infelizmente acentuou esta expressão da questão social para os brasileiros e denunciou a ausência de estratégias e desmonte de políticas públicas que atuam no combate a fome.

Buscou-se nesse artigo, escrito por três autores de áreas distintas, realizar a uma breve reflexão acerca dos desafios na busca do direito à alimentação adequada, diante do contexto de pandemia no contexto neoliberal. E a da importância da articulação das diversas áreas do conhecimento, e da sociedade civil na luta pela garantia desse direito fundamental.

Referências

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2013.

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

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e dá outras providências**. Diário Oficial da União. 2006; 18 set, p.1

CARNEIRO, H. S. **Comida e Sociedade: Uma história da alimentação**. Rio de Janeiro, 2003.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira; 2001.

CASTRO, Terena Peres de. **Informe: o Dhana e a Covid-19**: o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da pandemia. Brasília: Fian Brasil, 2021. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Informe.pdf. Acesso em: 01 jul. 2021.

FAO. **O estado da segurança alimentar e nutricional do Brasil**: um retrato multidimensional. Brasília: 2014.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (Re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de. **Agonia da fome** [online]. Rio de Janeiro: Editora

FIOCRUZ; Salvador: EDUFBA, 2003. 281 p. ISBN 85-8906-004-7. Disponível em: https://bit.ly/35ckihU. Acesso em: 13 jun. 2021.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares** 2017-2018. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf. Acesso em: 13.06.2021

IBGEa. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020**. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2020/02/pnad-continua-4t2019.pdf. Acesso em: 13.03.2021.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: livro I. Ed. Boitempo. São Paulo, 2013.

MARX. K. **O Capital**. V. I, Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. **Revista Ideas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 197-225, jul./dez. 2009. Disponível em: https://bit.ly/3vjoYx1. Acesso em: 8 jun. 2021.

ONU. **Comentário Geral número 12**: O direito humano à alimentação (art.11). 1999. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf. Acesso em: 12 maio 2021

PASTORINI, A. **Categoria "questão social" em debate.**2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira; CARVALHO, Maria de Fátima Cruz Correia de. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 15, n. 1, p. 121-130, jan. 2010. Disponível em: https://bit.ly/3veiWxC. Acesso em: 10 jun. 2021.

REDE PENSSAN (Brasil). **VIGISAN**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no brasil. Brasil: Rede Penssan, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

VALENTE, Flávio L. S. (org.) **Fome e Desnutrição: determinantes sociais**. Série Saúde & Sociedade. São Paulo: Cortez, 1986.

FAMÍLIA AGRÍCOLA E OS EFEITOS DA COVID-19: ANÁLISE DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAE EM COIMBRA – MG

Thalita Rodrigues Rossi[1]
Rosária Cal Bastos[2]
Gustavo Bruno Pereira de Souza[3]
Maria Das Dores Saraiva De Loreto[4]

1. Introdução

A família, além de ser responsável pela socialização, transmissão de representações simbólicas assimiladas no decorrer dos tempos pelos indivíduos que integram o seio coletivo e na reprodução das gerações, é vista, também, como ente redistribuidor de recursos financeiros, isto é, em termos econômicos, enquanto os indivíduos não alcançam as fases remuneradas de suas vidas, a família exerce seu papel redistribuidor para os membros dependentes (BIANCHINI, 2015).

No caso das famílias agrícolas, dados do Censo Agropecuário de 2017, reforçam a importância e a representatividade destas como entre redistribuidor de recursos, dado que existem mais de 3,8 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil, que ocupam 80,9 milhões de hectares e são responsáveis por 23% de toda a produção agrícola brasileira. Além disso, essa atividade é encarregada pela renda de 40% da população economicamente ativa do país (IBGE, 2017).

Neste contexto, objetivou-se examinar na perspectiva econômica, a situação de famílias rurais beneficiárias do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), residentes no município de Coimbra, situado na Zona da Mata Mineira, com pouco mais de 7 mil habitantes, no que diz respeito ao impacto na renda, nas estratégias (planejamento familiar) adotadas pelos membros da família para assegurar recursos que satisfaçam as necessidades e o padrão de vida da família, na alocação de recursos humanos e financeiros, principalmente, nesse momento

[1] Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais. Especialista em Educação Inclusiva. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa - thalita.rossi@ufv.br

[2] Bacharel em Administração. Mestre em Economia Doméstica. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa - rosaria.bastos@ufv.br

[3] Bacharel em Administração. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa – gustavobsouza@ufv.br

[4] Pós-Doutora em Família e Meio Ambiente pela University of Guelph - Canadá. Professora Titular no Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa – mdora@ufv.br

atual de pandemia do novo Coronavírus, no qual as condições de trabalho desses produtores tornaram-se mais desafiadores.

Em decorrência das ações implementadas no combate a COVID-19 – fechamento de fronteiras e encerramento de atividades não essenciais – houve diminuição no consumo, na oferta e demanda de produtos e serviços, que contribuiu, aliado a ausência de estratégias políticas integradas para o efetivo combate da epidemia que geram uma ação descoordenada de estados e municípios e uma falta de direcionamento claro para população, ampliando expressivamente o aumento das incertezas e prolongamento da crise econômica no âmbito da economia brasileira (MAGALHÃES e CARDOSO, 2020) gerando falências, redução da oferta e demanda por produtos e serviços e das compras por parte das famílias (SILVA, 2020).

Assim, os produtores vulneráveis mais pobres, geralmente agricultores familiares que dependem principalmente de sua produção para subsistência, são os mais afetados devido à falta de recursos enfrentados por esses produtores e ausência de políticas sociais direcionadas a eles (FUTEMMA et. al., 2020). Portanto, este estudo justifica-se pela contribuição empírica das estratégias e desafios impostos pela COVID-19 nas práticas das famílias agrícolas, que exigem mais ações de adaptação e mitigação dos recursos, para aumentar a resiliência destas famílias (DE FREITAS COCA et al., 2020).

Para subsidiar empiricamente a discussão, a metodologia consistiu na entrevista com famílias agrícolas do município de Coimbra-MG responsáveis pela produção e participação da política social do PNAE, assim foi possível cruzar as informações coletadas na revisão bibliográfica e dados secundários, disponibilizados por Bastos (2017). Utilizou-se o estudo de caso, método formulado por Yin (2010) como investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real. As análises dos dados ocorreram destacando-se os pontos comuns e os divergentes, as singularidades e as particularidades próprias de cada sujeito. Por fim, os resultados foram organizados para serem apresentados e discutidos seguindo as categorias de análise.

2. Revisão de literatura

2.1 Família Agrícola no contexto atual

O trabalho nos diversos setores da economia agrícola sempre contou com a presença intensa das famílias. Historicamente, a família agrícola é considerada uma unidade econômica e social de inserção produtiva, devido à agricultura familiar que lhes gera novas fontes de renda,

em que as responsabilidades profissionais e sociais destes indivíduos estão centradas principalmente em suas famílias, sejam agrícolas ou não, um indivíduo trabalha, ganha dinheiro para cumprir os requisitos de si e de sua família.

No Brasil, a família agrícola é extremamente importante para a economia agrícola. No entanto, assim como qualquer outra família, ela lida com a escassez de recursos e com necessidades ilimitadas. Entende-se que diante da escassez e das necessidades ilimitadas tais famílias precisam fazer escolhas. Para isso, ambas devem levar em consideração o subsistema pessoal e administrativo, isto é, cada membro da família possui seu subsistema pessoal, como habilidades, conhecimentos e valores. Bem como, seu subsistema administrativo que se refere ao planejamento que a família faz em termo dos padrões que possui e para a implementação de mudanças a partir de planejamentos.

Especialmente, no ano de 2020, sabe-se que a distribuição e a produtividade agrícola diminuíram substancialmente com a extensão da COVID-19 (OECD, 2020), afetando áreas rurais e exigindo que os produtores mudem suas práticas de manutenção e distribuição dos alimentos na tentativa de se adaptar a essas mudanças (BICALHO et al., 2020) comprometendo, assim, a viabilidade de geração de renda destas famílias.

Pedroso et.al., (2020) destaca essa situação, em que as hortaliças, por exemplo, por serem produtos mais perecíveis, não podem ser armazenados com outros alimentos (grãos, etc.), seus produtores estão sofrendo algum prejuízo em sua comercialização, principalmente, os pequenos produtores que vendem suas hortaliças para as empresas de atacado menos especializadas e de menor porte econômico, como feirantes, restaurantes, escolas e creches. O autor destaca que, com as feiras, refeitórios de creches e escolas suspensas, verificou-se uma situação de maior vulnerabilidade econômica para tais produtores que não conseguiram manter o escoamento da produção.

2.2 A atuação do Estado e as Políticas Sociais

Historicamente, a família agrícola faz parte dos campos brasileiros desde os primórdios, o que fez do país uma força importante na agricultura. O desenvolvimento tecnológico e econômico no século XX resultaram em concentração de terras e renda, aumentaram o êxodo rural e criaram vários problemas ambientais, que tornaram a agricultura familiar muito vulnerável. Esta situação piorou com a crise econômica que o país enfrentou, nos anos 80, altas inflações e, nos anos 90, quando a integração regional, as privatizações e as liberações econômicas se tornaram realidade (BIANCHINI, 2015).

Somente no final do governo militar é que as organizações sociais surgiram impulsionando movimentos em direção à reforma agrária e aos interesses rurais, que resultaram em políticas que trouxeram mais igualdade, direitos e melhores condições de vida para famílias que dependem de atividades agrícolas (GHINOI et al., 2018).

Um dos incentivos feitos pelo governo em políticas sociais, é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 2009, para oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O PNAE é um programa que potencialmente serviu como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar, devido a promulgação da Lei 11.947/2009, que definiu que as compras de alimentos destinados para a alimentação escolar fossem de alimentos produzidos pela agricultura familiar (BORSATTO, 2020).

O PNAE, ligado ao Ministério da Educação, ao articular a agricultura familiar e a escola, tem sido uma política referência em alimentação escolar para todo no mundo, no qual outros países tiram lições. De acordo com Bicalho et al. (2020), o Brasil é o único país que atende a todos os estudantes da escola pública brasileira de forma universal, sendo 40 milhões de estudantes recebendo 50 milhões de refeições por dia.

Um investimento público que de alguma forma promove o desenvolvimento do ambiente rural das famílias agrícolas brasileiras, com base em outras políticas destinadas a aumentar a capacidade produtiva, manter e gerar empregos e aumentar a renda por meio do fornecimento de linhas de financiamento flexíveis, como por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outras políticas focadas no aprimoramento das famílias agrícolas, bem como, na segurança alimentar no Brasil.

Nesse sentido, percebe-se que o Estado por meio das políticas sociais apoia a sustentabilidade e a agricultura familiar, buscando melhorar a qualidade de vida e proporcionar acesso a direitos de cidadania aos agricultores familiares (BERCHIN et. al., 2019). Tais políticas contribuem para a expansão da participação da família na produção nacional, aumentando a renda, o desenvolvimento rural, garantindo a melhoria da qualidade do produto, gerando benefícios para a saúde humana (através de produtos mais saudáveis e ajuda financeira para complementar a renda das famílias) e para o meio ambiente (com práticas agroecológicas e sustentáveis). Contudo, dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil (2018) apontam para a redução, diminuição no número de contratos e no valor dos subsídios pagos pelo governo em programas como o PNAE, PAA, PRONAF, entre 2014 e 2020. Assim, a agricultura familiar

brasileira está enfrentando vários desafios em aspectos econômicos, políticos, sociais e ambientais.

3. Resultados e discussões

3.1. A família agrícola e a economia antes da COVID-19

Os dados do estudo que foram sistematizados e analisados por Bastos (2017) que objetivou analisar a efetividade do PNAE no município de Coimbra – MG, permitindo compreender o processo de trabalho das famílias rurais, bem como, os esforços realizados por esses sujeitos para a alocação da força de trabalho de todos os membros que fazem parte do seio familiar agrícola.

Nesse sentindo, foi elaborado no Quadro I uma síntese do desenho do perfil do agricultor familiar e seu tipo de produção:

Agricultor	Estado Civil	Membros (cônjuge e filhos)	Escolaridade	Tempo na atividade agrícola	Principais produções
Agricultor A	União estável	02	Ensino fundamental incompleto	Mais de 20 anos	Feijão, banana, morango, tomate
Agricultor B	Casado	03	Ensino Médio completo	Mais de 20 anos	Hortaliças, legumes, feijão, café
Agricultor C	Casado	02	Ensino fundamental incompleto	Mais de 10 anos	Mexerica, mandioca, feijão, milho, café, e granja suína
Agricultor D	Casado	05	Nenhuma	Mais de 40 anos	Banana e limão
Agricultor E	Casado	03	Ensino fundamental incompleto	Mais de 20 anos	Hortaliça, legumes, tomate

Quadro I – Perfil do agricultor e de sua produção, Coimbra, MG, Brasil, 2016
Fonte: Bastos 2017.

É possível inferir quando se observa as informações do Quadro 1, identificar características similares entre os agricultores. São homens, em sua maioria com baixo grau de escolaridade, variando de nenhuma escolaridade até o ensino médio completo. Trabalham com a atividade agrícola a pelo menos 10 anos, grande maioria casados e com composição familiar entre 03 a 05 membros. Outro fato é que essas famílias agrícolas, tem potencial para aumentar sua produção, investir em novas culturas e ampliar seu mercado comercial, pois são

proprietários das suas terras e ainda possuem experiência apresentando uma produção agrícola diversificada.

Na visão do economista Becker (1981) a família é um ator econômico fundamental para as tomadas de decisões sobre a alocação de recursos, produção, distribuição e consumo, e no caso das famílias agrícolas não seria diferente (BAIARDI e ALENCAR, 2014). Na agricultura familiar, segundo Mattei (2007) a dinâmica do processo de trabalho das famílias rurais, bem como a alocação da força de trabalho de todos os membros estão inseridas no mundo familiar e nas atividades econômicas.

Já os resultados, no que diz respeito a conexão entre a produção e o mercado, os agricultores familiares veem no PNAE mais um meio de comercialização de seus produtos, conforme os relatos dos agricultores: "*é bom vender para escola, pois é mais um lugar que a gente consegue entregar nosso produto*", e "*agora tem muita gente querendo vender na escola*". Essa afirmação vai de encontro ao estudo de Triches e Baccarin (2016), que afirma as compras públicas, são um avanço no sentido de facilitarem e flexibilizarem as legislações em prol da dinamização da economia local e regional, com ampliação de canais de comercialização para os pequenos produtores.

Outro aspecto importante enfatizado pelos agricultores familiares foi a satisfação referente aos preços pagos pelo PNAE, ao relatarem que *"a escola paga direitinho e o preço é compensador, vale apena entregar", "é só entregar os produtos e depois é só passar o cartão que o dinheiro tá lá",* e "*é um dinheirinho sagrado, esse da escola".* A satisfação dos agricultores familiares proporcionada pelo PNAE refere-se à complementação da renda, bem como melhorias na qualidade de vida.

Os agricultores também acessam outros mercados de comercialização de seus produtos, além do PNAE, como as feiras livres, supermercados, mercearias, restaurantes e também centros de abastecimentos. Esse fato é importante, pois ajuda ao agricultor familiar a comercializar em outro mercado se não do PNAE. No período das férias escolares e/ou término do contrato, os agricultores se programam para entregar os alimentos nos mercados locais, sacolão, lanchonetes, dentre outros, conforme relato "*nas férias da escola, a gente entrega em outros locais, como o Subway e mercados de Viçosa, e aqui nos mercados de Coimbra*" e "*quando chega ao final das aulas, a escola não pede mais as bananas, ai eu ofereço para as venda de Coimbra"*.

Com relação ao trabalho e renda, observou-se que são vários os motivos que tem levado os agricultores familiares a aumentar sua produção e a participar do PNAE. Uns dos principais motivos que levaram os cinco agricultores pesquisados a participarem do PNAE são a

diversificação da renda familiar e venda dos excedentes da produção. Em que os agricultores deixam claro que o PNAE é uma forma de complementar a renda familiar, conforme relatado pelos agricultores familiares beneficiários de Coimbra, MG.

No que se refere à ampliação do trabalho familiar, ou seja, quando o processo de produção incorporado pelos membros da própria família não é suficiente, há contratação de trabalhadores assalariados adicionais em determinada época do ano. Esse processo foi constatado entre os agricultores pesquisados, o qual os mesmos relataram que houve a necessidade de contratar terceiros e/ou "ajudante", sendo pessoas que recebem seu pagamento por dia de serviços prestados na propriedade, ou seja, os agricultores utilizam de outra mão de obra, que não seja familiar:

> [...] esse rapaz não é funcionário nosso, de vez enquanto, quando preciso, eu chamo ele para me ajudar e pago o dia para ele (Agricultor A).
>
> Estamos catando feijão, eu, meu filho, uma vizinha e uma ajudante, em pleno feriado, quando aperta o serviço, eu chamo elas para me ajudar (Agricultor B).
>
> De vez enquanto eu trabalho para meu cunhado e depois ele trabalha para mim, uma mão lava a outra. (Agricultor C).

As falas acima, indicam também, a forte relação entre os vizinhos, que muitas vezes tem um grau de parentesco ou de "compadre", essa relação contribui com as atividades cotidianas entre os agricultores. Segundo Berchin et al. (2019), esse tipo de ajuda entre os agricultores é considerado apoio mútuo em atividades cotidianas, onde há "troca de dias de trabalho". Em suma, essa relação de convivência torna-se uma articulação entre práticas de reciprocidade e práticas de troca.

O envolvimento familiar nas atividades cotidianas do meio rural é fator importante para a sobrevivência e fixação do pequeno agricultor no campo, pois garante a manutenção de várias necessidades dos mesmos para reprodução da vida rural. Sendo comum esse tipo de integração nas famílias pesquisadas, onde há trabalhos coletivos, por meio de ajuda entre os membros da família, com o intuito de atender aos prazos estipulados e os pedidos de entrega dos produtos (BERCHIN et al., 2019).

3.2. Os efeitos da COVID-19 na vida dos agricultores familiares

Os resultados aqui apresentados foram extraídos no período de abril a agosto de 2020, por meio de entrevista com gestores e agricultores familiares beneficiários do PNAE e que

atendem, por meio de sua produção, as escolas, municipal e estadual do município de Coimbra, MG.

É sábido que a partir de março de 2020, devido as ações para o enfrentamento à pandemia, as instituições de ensino de todo o país tiveram que interromper aulas e atividades presenciais, estratégia essa adotada mundialmente. No Brasil não seria diferente, o Governo juntamente com Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) estabeleceu novas diretrizes de como as Entidades Executoras (EEx) deveriam agir quanto a questão do fornecimento da alimentação escolar nesse momento de crise vivenciado.

Somente a partir do amparo legal foi possível, de forma extraordinária, durante o período de interrupção das aulas, que as escolas distribuíssem os gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica. Essa medida, além de atender as demandas dos estudantes, poderá minimizar os impactos da pandemia na queda da comercialização dos produtos do setor da agricultura familiar (PEDROSO et al., 2020).

Como estratégia para enfrentamento da pandemia, baseados no amparo legal, as EEx do município de Coimbra-MG, passaram então a criar os "kits/cestas merenda", conforme relatado pelos gestores *"[...] a gente fez um kit, era bem completo com os produtos da agricultura. A gente distribuiu isso, durante um mês, pra essas famílias",* mostrando ainda que a resolução do FNDE permitiu que *"[...] a Prefeitura, o Prefeito, a escola, que quisesse fornecer um kit merenda para as crianças, né, usando a agricultura familiar poderia estar fazendo esse trabalho".*

No que se refere a manutenção dos alimentos adquiridos pelos agricultores familiares, as EEx têm conseguido algumas ações na logísticas que tem facilitado entregarem os alimentos frescos às famílias; mas, também, foi um fator de dificuldade para gestão do PNAE, conforme relatado pela nutricionista, a "*Logística, é muito difícil pra entregar, porque a gente demorou demais pra achar as famílias [...] corremos o risco de perder os alimentos*".

Nesse sentido, as EEx locais têm adotado estratégias para dar continuidade ao PNAE, conforme depoimentos acima, que mostram a operacionalização para a distribuição de kit e cestas de alimentos para a família das crianças e adolescentes ausentes da escola, de forma responsável, com equipamento sanitário e evitando aglomerações. A iniciativa é significativa, uma vez que garante a manutenção da distribuição dos alimentos para as famílias dos estudantes, protegendo da insegurança alimentar e nutricional.

Essas ações amenizaram alguns processos de dificuldades enfrentadas pelas famílias agrícolas de Coimbra - MG, entretanto, o PNAE, para os agricultores é uma forma de complementar a renda da família e com descontinuidade do programa, devido esse momento de pandemia do novo Coronavírus, o trabalho e a condição da família agrícola tornaram-se mais desafiadores, pois, como a operacionalização da comercialização envolve aglomeração social, sua atividade comercial tornou-se limitada. Ou seja, com o distanciamento social e físico, houve uma restrição ou total suspensão das feiras, mercados e descontinuidade do PNAE, ocasionando a redução parcial ou total de sua renda familiar, além de outros aspectos como saúde pessoal, produção e comercialização foram afetados. De tal modo, que os agricultores e sua família tiveram que se organizar e reinventar para suprir, satisfazer e manter as necessidades familiar.

A família é o cerne para as tomadas de decisões que precisam ser feitas visando amenizar os problemas expostos, essas decisões assumem vários aspectos como a alocação de recursos, produção, distribuição e consumo, além de ser um processo contínuo de determinações, prevenções e probabilidades econômicas. Prova disso, está presente nos depoimentos dos agricultores familiares ao mencionarem *"[...] Não pode sair, a gente fica aqui [...] porque não dá pra sair no sábado [...] a gente pede uma pizza para família [...] ai eu fico pensando assim, o que eu vou fazer, ah vou fazer isso pra nós comer, assim a gente ajuda na despesas da casa né"*.

O depoimento acima evidencia a habilidade dos membros da família agrícola para suprir as necessidades orçamentárias da família, além de se adequarem a esse período de pandemia, buscando alternativas que contribuem para reajustar os recursos financeiros da família. Essas alternativas significam a redução de gasto e a entrada de recursos financeiros necessários para uma melhor qualidade de vida da família. Conforme Futemma et al., (2021), essa alocação de recursos é entendida como qualquer fonte de ajuda que as famílias/membros possam utilizar para alcançar os fins desejados, além de proporcionar uma melhor qualidade de vida para a família.

Outro ponto a saber foi se as atividades produtivas da família foram afetadas pela pandemia. Sendo assim, ao perguntar aos agricultores familiares como estava sendo suas atividades produtivas, os depoimentos apresentados pelos agricultores mostraram que afetaram muito: "*Ficou muito ruim, diminuiu muito*"; "*Tá, em termo de produzir está igual, mas agora pra vender está difícil né, não tem mais como vender*". Outros informaram que não houve alteração na sua atividade produtiva: "*Ah, pra nós aqui normal. Continua a mesma coisa*"; "[...] *pra mim não afetou tanto por eu trabalhar hoje com o sistema que hoje vem sido buscado, que*

é a entregas a domicilio, a venda direta ao consumidor final"; e "*Normal, não deixei de produzir nada, não deixei de fazer nada*".

Tal paralização das atividades produtivas faz com que eles dependam de outras alternativas de comercialização da produção, além do PNAE, como estratégias para venda de seus produtos. Além do mais, os agricultores utilizaram a mão de obra familiar para conduzir ou planejar, nesse período, alguns trabalhos desenvolvidos por terceiros, alocando o recurso pessoal por meio dos filhos: " *minha filha tá em casa, porque não tá tendo aula, ela tá ajudando anotar os pedidos pelo celular*", "*tivemos que dispensar nosso ajudante, pois nosso dinheiro diminuiu, ai eu chamo meu filho para ajudar[...]"*

4. Considerações finais

Conclui-se que, a Agricultura Familiar enquanto categoria social, política e econômica, é capaz de produzir alimentos sustentáveis e saudáveis para as novas demandas de consumo, só que para isso é necessário mais políticas públicas. Nesse ponto, Pedroso et.al., (2020), destaca que nos últimos anos, observou-se a extinção e o esvaziamento de muitas das políticas e ações governamentais, que oferecem mais oportunidades e promovem melhor qualidade de vida, principalmente, nas políticas associadas à agricultura familiar e minorias, ocasionadas, pela ascensão da ideologia neoliberal reestabelecida nos últimos anos.

Entretanto, apesar de todos os revezes atrelados ao PNAE, de maneira geral, este programa tem conseguido apresentar respostas rápidas, nesse período de pandemia, com adaptações em seu arranjo institucional, possibilitando o aporte legal necessário para que agentes executores desse programa desenvolvessem estratégias, que possibilitaram a sua perpetuação, mesmo que de forma precarizada, como demonstrado nos dados levantados em entrevistas com gestores. Esse momento se configurou como um grande desafio para a atuação das políticas de seguridade social, como o PNAE, uma política que se tornou fundamental para a área econômica e social, por sua natureza estratégica.

Em suma, o PNAE tem contribuído para a manutenção destas famílias no meio rural, evidenciando que o envolvimento das mulheres e dos jovens na agricultura também passou a ter maior relevância, pois quanto maior for o envolvimento de todos os membros da família no processo de produção para o mercado institucional, maior será a renda familiar e melhor qualidade de vida.

Referências

BAIARDI, A.; ALENCAR, C. M. M. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 45-62, 2014.

BASTOS, Rosária Cal et al. Avaliação da eficácia do projeto de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no município de pequeno porte. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, p. 1–170, 2017.

BECKER, G. S. A Treatise on the Family, **Cambridge, MA: Harvard University Press**, 1981.

BERCHIN, Issa Ibrahim et al. The contributions of public policies for strengthening family farming and increasing food security: The case of Brazil. **Land Use Policy**, v. 82, p. 573-584, 2019.

BICALHO, Daniela. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 15, p. 52076, 2020.

BIANCHINI, V. Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios. **Brasília: SAF/MDA**, p. 45-68, 2015.

CAMPELO JÚNIOR, A.; BITTENCOURT, V. S. Expectativas de empresários e consumidores: acomodação da confiança em níveis muito baixos. **Boletim Macro FGV/IBRE**, maio de 2020.

DE FREITAS COCA, Estevan Leopoldo et al. Alguns apontamentos para pensar a agricultura e a alimentação no contexto pós-covid-19. **Revista NEADS**, v. 1, n. 1, 2020.

FUTEMMA, Célia et al. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir?. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, 16, 2021.

GHINOI, Stefano et al. Debates políticos e políticas agrícolas: coalizões de discurso para a criação do Pronaf do Brasil. **Política de uso da terra**, v. 76, p. 68-80, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**.

MAGALHÃES, G.; CARDOSO, L. C. B. Efeitos econômicos e distributivos da pandemia de Coronavírus no Brasil. **Revista de Economia e Agronegócio**. v. 18, n. 1, p. 1-12, 2020.

MATTEI, L. A relevância da família como unidade de análise nos estudos sobre pluriatividade. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1055-1073, 2007.

OECD. As políticas públicas da OCDE para responder ao Coronavírus. COVID-19 e o setor agroalimentar: Questões e respostas. 29 de abril de 2020.

PEDROSO, Maria Thereza Macedo et al. A crise do Coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3740-3749, 2020.

SILVA, M. S. Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da covid-19 no brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, julho de 2020.

YIN, R. K. Estudo de Caso-: Planejamento e métodos. Bookman editora, 2015.

SEGURANÇA E INSEGURANÇA ALIMENTAR EM RELAÇÃO AS CONDIÇÕES SOCIAIS E NUTRICIONAIS DE UMA POPULAÇÃO MARANHENSE

Paola Braga de Oliveira
Luiz Carlos de Abreu
Sophia Cornbluth Szarfarc
Italla Maria Pinheiro Bezerra[1]

INTRODUÇÃO

Populações empobrecidas sempre estiveram presentes na história do mundo, por motivos relacionados a guerra, conflitos políticos, problemas econômicos e até mesmo religiosos, culminando em problemas como fome, pobreza e miséria. Ter uma forma de identificar e avaliar os reflexos destes eventos na qualidade de vida das pessoas, principalmente em relação a alimentação que é um fator vital e um direito mundial do ser humano, é algo que auxilia muito as ações direcionadas a este problema.

Mensurar a fome indica para organizações dispostas a ajudarem, sejam elas governamentais ou não, um direcionamento de estratégias e, principalmente, fornece dados para que ações possam ser priorizadas e inseridas em possíveis programas que possam surgir para tentar garantir o que a nossa lei determina: que toda a população tenha direito ao acesso regular e permanente à alimentação em quantidade e qualidade suficiente (OLIVEIRA *et al*. 2018), mesmo em momentos de caos.

Exercer esta lei em períodos de crises é uma difícil tarefa, portanto, um instrumento de fácil aplicabilidade para levantar dados sobre o abastecimento das populações, poderá reduzir os efeitos deletérios da fome e oferecer um grande auxílio às autoridades responsáveis pelo assunto (SPERANDIO e PRIORE, 2015).

É estimado atualmente que cerca de 963 milhões de pessoas no mundo tenham o acesso a alimentação adequada comprometido (OLIVEIRA *et al*. 2018). Como será este quadro no pós pandemia é um questionamento que não poderemos ignorar nestes próximos anos.

A insegurança alimentar por sua importância na sociedade deve ser constantemente monitorada (SANTOS E SILVEIRA, 2018). Um dos instrumentos capaz de identificar de

[1] Paola Braga de Oliveira – Nutricionista, estudante de mestrado pela instituição EMESCAM. paolabraga@gmail.com Luiz Carlos de Abreu – Pesquisador e professor titular da USP. luiz.abreu@fmabc.br Sophia Cornbluth Szarfarc – Doutora, professora e pesquisadora do Centro Universitário Saúde ABC Italla Maria Pinheiro Bezerra - Pesquisadora com ênfase em saúde pública. Italla.Bezerra@emescam.br

forma rápida e de baixo custo uma população que está em risco de insegurança alimentar, é a EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, que tem sido apontada como uma excelente ferramenta para identificar insegurança alimentar nas populações brasileiras (ATHILA, 2020; MORAIS *et al*, 2018; MORAIS *et al*, 2020).

Porém, muitos estudiosos do assunto (MONTEIRO *et al* 2014; SPERANDIO e PRIORE 2015; GUBERT e ESCAMILLA 2018) questionam sobre a deficência de dados qualitativos que a EBIA não oferece.

Assim, o presente estudo tem como problema: Qual a relação dos fatores sócio econômicos e nutricionais da população maranhense com a Escala Brasileira de insegurança alimentar? Tem-se como hipótese que os fatores sócio econômicos da população maranhense influenciam ao acesso a alimentos de maneira regular e saudável e o quanto isto poderá representar em demais populações com características semelhantes. Esta possibilidade de conhecer melhor o perfil nutricional e gerar dados de uma população em insegurança alimentar é um dos objetivos deste trabalho. E neste contexto, acredita-se que ao conhecer sobre o acesso a alimentos de maneira regular e saudável de uma população, considerando fatores sociais, econômicos e nutricionais relacionados, os dados coletados irão oferecer uma maior visibilidade de uma realidade que ainda é um grande problema de saúde pública no Brasil: a fome.

A EBIA é um instrumento que tem revelado dados a serem repensados. Vários estudos têm mostrado que mesmo as populações que recebem benefícios das políticas públicas de transferência de renda ou de alimentação sejam por cestas básicas ou restarurantes populares, ainda sim mostram altas taxas de insegurança alimentar fato que aponta a EBIA como importante estratégia para reavaliação dos programas e políticas aplicadas no combate a fome.

Assim, tem-se como objetivo desse estudo analisar os fatores sócio econômicos e nutricionais da população maranhense e a relação com a Escala Brasileira de insegurança alimentar. Para tanto, foi realizado um estudo de natureza aplicada, quantitativa de característica exploratória documental.

Teve como amostra 978 mulheres de 15 a 49 anos, cadastradas na Estratégia Saúde da Família que foi representativa para o Maranhão; suas macrorregiões e Capital. Serão analisados as variáveis população rural x urbana x quilombola, sexo do responsável pela família, escolaridade, renda familiar, número de refeições, IMC, circunferência abdominal, peso ao nascer, anemia entre outros fatores em referência aos dados coletados do EBIA.

Ressata-se que o instrumento EBIA não foi o alvo do trabalho da pesquisadora Frota (2013) Assim, neste trabalho foram aplicados além da EBIA, questionários com dados

socioeconômicos e demográficos e de consumo alimentar, recordatório de 24 horas e de frequência alimentar. Foram realizadas medidas antropométricas de peso e altura para definir o estado nutricional, portanto o trabalho apresenta uma variedade de dados que podemos relacionar com o fator revelado pela EBIA em que determina se uma família está ou não em segurança alimentar.

O trabalho de Frota (2013) foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos do Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão (nº060/10) e pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (nº. 2191/10). A pesquisa recebeu auxílio financeiro da Secretaria da Saúde do estado do Maranhão, da Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Maranhão e do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico através de uma bolsa de produtividade.

DESENVOLVIMENTO

Das 978 familias que foram entrevistadas, 29,4 % viviam em segurança alimentar equanto 32,2% estava em insegurança alimentar leve, 22,7% moderada e 15,6 % grave, totalizando 70,5% de famílias vivendo em insegurança alimentar. No grupo de insegurança alimentar 33 % das mulheres eram responsáveis financeiramente pela família enquanto no grupo de segurança alimentar essa taxa reduziu para 23,7%. Quanto a alfabetização pelo menos, do responsável pela família, no grupo IA 16,6% não frequentaram a escola equanto que no grupo de SA ainda uma taxa de 10% também não frequentaram a escola em nenhum momento. No grupo IA 73,3% recebiam algum auxílio do governo enquanto no grupo SA cerca de 54% recebiam. Esse dado mostra mais uma vez que mesmo as famílias que recebem benefícios de programas e políticas direcionadas a fome, ainda apresentam altas taxas de insegurança alimentar como mostra alguns estudos (SILVA E CURIONI, 2013; SPERANDIO e PRIORE, 2015; MENEZES et al 2017; WITT et al; 2018) como por exemplo Orsatto e colaboradores encontraram taxas de 82,6% de insegurança alimentar em um grupo de beneficiários do bolsa família (ORSATTO et al, 2020).

Em relação aos dados referentes a saúde, a anemia foi bem explorada pela autora do trabalho de base (FROTA, 2013) porém as taxas de anemia entre os grupos IA e SA foram idênticas: 36% da população de ambos os grupos apresentaram anemia ou seja taxas de hemoglobina abaixo de 12 g/dl. Porém os dados mais interessantes que mostram claramente a transição nutricional onde mesmo na população que passa fome, as taxas de obesidade, crianças

com macrossomia estão tanto quanto ou até mais altas em relação ao grupo de segurança alimentar.

Quadro 1: Comparação entre dados antropométricos dos grupos de IA – Insegurança Alimentar x SA – Segurança Alimentar

	IMC>30	**Relação cintura/quadril >80**	**Baixo peso ao nascer**	**Peso ao nascer > 4kg (macrossomia)**
IA	**12,7%**	**64,4%**	**5,37**	**8,3**
SA	**8,33%**	**22,0%**	**6,59**	**8,3**

É importante produzir estudos relacionando a EBIA com demais variáveis para identificarmos pontos estratégicos nas políticas públicas direcionadas a fome. Dados elevados de insegurança alimentar em populações que recebem auxílios e participam de políticas importantes devem ser questionados e verificado onde pode estar havendo falhas. Outro dado importante que também deve ser considerado na produção de programas e políticas é o alto índice de obesidade em populações que passam fome.

Atualmente, a fome pode ser considerada como uma das mais graves violações dos direitos humanos e este direito à alimentação adequada - DHAA está previsto no artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. (ORSATTO, 2020). Tal direito é reafirmado em 1966 no artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 591 em 1992, atribuindo ao Estado a responsabilidade pela proteção da pessoa humana contra a fome.

Essas legislações tiveram suas raizes nas consequências do pós guerra tanto da primeira quanto da segunda guerra mundial onde órgãos como a Organização das Nações Unidas - ONU, surgiram e tiveram como um dos focos os direitos pela garantia de pelo menos o abastacimento das populações que sofriam conflitos políticos, sociais e econômicos. Seja por qualquer motivo, os órgãos internacionais exigem das nações um cuidado especial já que a fome está ligada a manutenção da vida.

A Food and Agricultural Organization – FAO, em 2013, relatou que, entre os anos de 2010 e 2012, cerca de 19% da população mundial sofria privação de acesso aos alimentos, sendo um percentual maior em países de baixa renda (ALMEIDA et al 2017).

O conceito de segurança alimentar e nutricional - SAN surgiu no período pós guerra da Primeira Guerra Mundial em decorrência dos problemas de alimentação e abastecimento, porém atualmente a fome ainda continua assombrar o mundo. Silva e Martins descreveram a fome como a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico (SILVA e MARTINS 2020).

A Lei federal n° 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, criou oficialmente o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, que tem por objetivo garantir este direito aos mais vulneráveis, por meio de políticas públicas, planos e ações (OLIVEIRA et al 2018).

Em 2004, o Brasil fez a tradução, adaptação e validação da escala americana *U.S. Household Food Security Survey Measure* - HFSSM (POBLACION et al 2014). Seu principal objetivo era avaliar impactos de políticas públicas de alimentação e nutrição sobre grupos específicos da população. O questionário buscava contornar a potencial transitoriedade dos eventos obesidade x desnutrição que eram capazes de comprometer as informações em relação ao acesso à comida (ATHILA e LEITE 2020). Para nosso país foi então criada a versão nomeada então de Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA (SANTOS et al 2018; POBLACION et al 2014).

A EBIA foi primeiramente validada com 15 questões nas quais, cada resposta afirmativa corresponde a um ponto. A Escala busca a percepção e a experiência com a fome dos residentes de um domicílio nos últimos três meses, classificando-os em segurança alimentar, insegurança alimentar leve, moderada ou grave. (SANTOS et al 2018; FROTA, 2013).

A escala de fácil aplicação constitui um método prático, embora seja subjetiva (OLIVEIRA et al 2010), mas sua medida é direta e desde a sua validação, ela é o instrumento oficial utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE para quantificar a população de risco para insegurança alimentar (BEZERRA et al 2020).

Alguns estudiosos denominam o vírus da Covid-19 como o "vírus da fome" e apontam claramente em seu estudo uma conotação política deste problema, ou seja, pior do que os efeitos da pandamia, foram os efeitos dela dentro da atual situação onde polítcas públicas referentes ao problema da fome, tiveram recursos muito reduzidos meses antes do início da

pandemia agravando ainda de forma não mensurada os efeitos desta tragédia global. (PAULA e ZIMMERMANN, 2021).

Embora a Pandemia tenha coincidido com as mudanças em nossas políticas públicas direcionadas a atenção social, a fome pós Covid não é uma preocupação somente nossa. Até mesmo países como os Estados Unidos já estão se movimentando para novas análises. Nos Estados Unidos utilizam a ferramente "Feeding America's Map the Meal Gap" que é basicamente o questionário oriundo dos questionários que inspiraram nosso EBIA. E através de sua aplicação atual, estão projetando um aumento de 17 milhões de americanos na faixa de insegurança alimentar para os próximos anos. (GUNDERSEN, 2020).

A pandemia sem dúvida, vem abalar os objetivos das Agendas dos órgãos internacionais como por exemplo a AGENDA 2030 que pede o fim da pobreza no mundo até 2030. Diante do caos que tem sido a pandemia para os menos favorecidos não podemos deixar que os objetivos traçados ao londo de décadas sejam dissipados e somente com base nos estudos, criando e reformulando políticas públicas mais complexas e dinâmicas poderíamos contornar este problema e seguirmos em frente. É importante que as pessoas, órgãos e políticos que se sensbilizam com este grande problema se empenham nesta árdua tarefa.

CONCLUSÃO

É importante produzir estudos relacionando a EBIA com demais variáveis para identificarmos pontos estratégicos nas políticas públicas direcionadas a fome. Dados elevados de insegurança alimentar em populações que recebem auxílios e participam de políticas importantes devem ser questionados e verificado onde pode estar havendo falhas. Outro dado importante que também deve ser considerado na produção de programas e políticas é o alto índice de obesidade em populações que passam fome.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JA, SANTOS AS, NASCIMENTO MAO *et al*. **Fatores associados ao risco de insegurança alimentar e nutricional em famílias de assentamentos rurais.** Ciência e saúde coletiva. 22 (2) Fev 2017

ATHILA AR, LEITE MS. **A medida da fome: as escalas psicométricas de insegurança alimentar e os povos indígenas no Brasil.** Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública vol.36 n.10, 2020.

BEZERRA MS, JACOB MCM, FERREIRA MAF et al. **Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade**. Rio de Janeiro: Ciência e Saúde Coletiva 25 (10). Set 2020

FROTA MTBA. **Prevalência e fatores associados à anemia em crianças e mulheres atendidas pela estratégia de Saúde da Família no Maranhão.** São Paulo: 2013. DOI 10.11606/T.6.2013.tde-08042013-101924

GUBERT MB, ESCAMILLA RP. **Insegurança alimentar grave municipal no Brasil em 2013.** Ciênc. saúde colet. 23 (10) Out 2018

MENEZES R D *et al.* **Associação entre o Programa Bolsa Família e a prevalência de insegurança alimentar**. Campinas: Segurança Alimentar e Nutricional, 24(1):41-52. 2017.

MONTEIRO F, COSTA STSIB, ALMEIDA CHB, MATUDA NS. **Bolsa família: insegurança alimentar e nutricional de crianças menores de cinco anos** Rio de Janeiro: Ciência e saúde coletiva 19 (05), 2014.

MORAIS DC, *et al.* **Indicadores de avaliação da Insegurança Alimentar e Nutricional e fatores associados: revisão sistemática.** Rio de Janeiro: Ciência e saúde coletiva 25 (7). Jul 2020.

MORAIS DC, SPERANDIO N, DUTRA LV, FRANCESCHINI SCC *et al*. **Indicadores socioeconômicos, nutricionais e de percepção de insegurança alimentar e nutricional em famílias rurais**. Unicamp: Campinas Arquivos: v25 n2. Maio 2018.

OLIVEIRA JS, LIRA PIC, OSÓRIO MM, SEQUEIRA LAS *et al.* **Anemia, hipovitaminose A e insegurança alimentar em crianças de municípios de Baixo Índice de Desenvolvimento Humano do Nordeste do Brasil.** Revista Brasileira de Epidemiologia 13(4): 651-64.2010.

OLIVEIRA MRM *et al*. **Insegurança alimentar e nutricional e fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis em catadores de resíduos sólidos.** Demetra 13(3), 2018.

ORSATTO GCS, *et al.* **Insegurança alimentar entre beneficiarios de um programa de transferência de renda brasileiro: uma análise na perspectiva da bioética**. Revista Iberoamericana de Bioética n.14. 2020.

PAULA N M; ZIMMERMANN S A. **: A Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 No Brasil. Florianópolis:** Rev. NECAT, v 10, n19, 2021
GUNDERSEN C *et al*. Insegurança alimentar durante COVID-19. Política do Appl Econ Perspect, out 2020.

POBLACION AP, LÉON LM, CORRÊA AMS et al. **Insegurança alimentar em domicílios brasileiros com crianças menores de cinco anos**. Cadernos de Saúde Pública 30 (5) Maio 2014

SANTOS TG, SILVEIRA JAC, *et al*. **Tendência e fatores associados à insegurança alimentar no Brasil: Pesquisa Nacional por amostra de domicílios 2004, 2009 e 2013**. Rio de janeiro: Cadernos de Saúde Pública 34 (4), 2018.

SILVA A G; CURIONI C C. **INSEGURANÇA ALIMENTAR E FATORES ASSOCIADOS EM BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE À FOME NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS-RJ, BRASIL.** Demetra, V8 n3. 2013.

SILVA DAS, MARTINS BEP. **O Processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas: **Segurança Alimentar Nutricional,** v. 27, p. 1-12. 2020

SPERANDIO N, PRIORE SE. **Prevalência de insegurança alimentar domiciliar e fatores associados em famílias com pré escolares, beneficiárias do programa bolsa família de Viçosa, Minas Gerais, Brasil**. Epidemiol. Serv. Saúde 24 (4) p 739 – 748. 2015.

WITT F.; ETGES BI; LEPPER L. **Insegurança Alimentar em famílias do Programa Bolsa Família**. Campinas: Segur. Aliment. Nutr. V 25, N2, mai/ago 2018.

DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À SEGURANÇA ALIMENTAR ATRAVÉS DA AGROECOLOGIA E DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Bruna Kern Cabral[1]

1. INTRODUÇÃO

O tema central do presente estudo é o Direito à alimentação adequada, que é um direito social de segunda dimensão, insculpido nos direitos fundamentais do artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988. Assim, a proposta inicial de uma rememoração sobre a história dos direitos fundamentais e alguns fundamentos dos direitos humanos (aqui em especial o direito à alimentação e o princípio da solidariedade) se faz necessária para contextualização dos assuntos.

Partindo dessa premissa, os direitos fundamentais são aqueles ligados à proteção do princípio da Dignidade Humana das pessoas, ou seja, que visam assegurar condições mínimas de sobrevivência. Já os direitos humanos fazem parte daquele conjunto de normas internacionalmente defendidas que pretendem à garantia de um mundo melhor, com mais igualdade de condições entre os coabitantes do planeta terra.

Isto posto, em que pese o direito à alimentação adequada seja um direito concretamente expresso em diversas Leis, Normas, Decretos, Convenções, Disposições, Tratados, etc, a fome segue sendo um dos maiores problemas mundiais. Encontrando-se, atualmente, agravada pela situação da Pandemia de COVID-19, que evidenciou a chaga das desigualdades sociais, tanto regional quanto mundialmente. Fazendo-nos refletir que não basta um direito social estar expresso na Constituição de um País, o Estado também tem que dispor de meios que o efetivem e concretizem.

A questão da fome – agravada atualmente – tem correlação não só com a pandemia do Covid-19, bem como, também, pela escolha atual dos modelos econômicos preconizados – planos de governo, políticas públicas, leis, decretos, etc – que ao fim e ao cabo privilegiam muito mais em montantes de recursos e facilidades, o agronegócio de exportação commodities em detrimento e de forma desigual à agricultura familiar e agroecológica (em especial) com o pouquíssimo ou quase nada de repasses de recursos para a produção de alimentos a serem consumidos internamente no país.

[1] Advogada. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. Email: bruna_kern@hotmail.com

A justificativa para a escolha deste tema se dá pela importância de compreender que, na esfera dos Direitos Fundamentais, uma forma de concretização do direito à alimentação adequada pelo Estado é por intermédio das políticas públicas e também da produção agroecológica de alimentos. Essa temática possui relevância à medida em que atualmente a vulnerabilidade social, a fome e a insegurança alimentar afetam aproximadamente 116,8 milhões de brasileiros (cenário agravado pela pandemia de COVID-19), isto é, pessoas que enfrentaram "panelas vazia" em algum momento (ou todos os dias) durante o ano de 2020. Uma das formas mais agressivas de violação de direitos humanos e fundamentais.

Atualmente, existe uma parcela da agricultura familiar que tem priorizado a agroecologia, onde os alimentos produzidos são produtos ecologicamente sustentáveis e rentáveis no sistema de economia solidária. Esse formato de organização tende a ser contra o sistema capitalista de produção intensiva e alimentos produzidos com agrotóxicos, o que torna o comércio destes alimentos orgânicos por parte destes pequenos agricultores um desafio.

Portanto, o presente estudo pretende revisitar a história dos direitos fundamentais e dos fundamentos dos direitos humanos, buscando entrelaçá-los ao direito à alimentação adequada e compreender como a alimentação adequada pode ser concretizada por meio da solidariedade presente na economia solidária e das bases da segurança alimentar consignadas na agroecologia.

Dessa maneira, conceituar-se-á cada uma destas esferas, apresentando, ao fim, conclusões temporárias (eis que o estudo seguirá pelo ano de 2022), que visam refletir como o tema vem sendo tratado no Brasil e qual a importância do fomento à criação de políticas públicas nesse sentido. Para execução deste estudo foi utilizado o método dedutivo e como técnica de pesquisa a revisão bibliográfica, esta que é justificável pela complexidade apresentada na abordagem de um direito constitucional.

2. REVISITANDO A HISTÓRIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

No transcurso do tempo, os direitos fundamentais foram divididos em gerações, à medida em que eram conquistados, sendo a primeira geração dos direitos fundamentais aquela que surgiu no século XVIII e XIX, com base no lema revolucionário francês de liberdade, igualdade e fraternidade. Tratam-se de direitos civis e políticos, ligados à individualidade e igualdade formal de cada ser, em que o Estado pode se abster (LOVATO, 2015, p. 4-5). Por exemplo o direito à liberdade de expressão (art. 5º, IX, CF/88).

Nesse passo, conforme se colhe do entendimento da obra do Professor Virgílio Afonso da Silva (SILVA, 2005, p. 548-549) até o fim do século XIX e início do século XX as lutas socialistas foram obstinadas pela consagração dos direitos sociais e econômicos para todos, buscando deixarem de ser considerados meramente formais para serem efetivamente garantidos.

Isto é, a segunda geração de direitos fundamentais surgiu entre os séculos XIX e XX, motivada pela Revolução Industrial, sendo a geração dos direitos sociais, econômicos, culturais, aqueles vinculados ao princípio da igualdade formal e do bem estar social. Tem cunho prestacional, onde a noção de liberdade [sozinha] não garante dignidade plena, ou seja, dependem também de uma participação ativa do Estado (LOVATO, 2015, p. 5). Por exemplo o direito à alimentação (art. 6º, CF/88).

Caminhando sempre rumo a evolução, a terceira geração de direitos surgiu ao fim da Segunda Guerra mundial, sendo aqueles direitos ligados a fraternidade e a solidariedade, aos direitos difusos de natureza transindividual, estimulando a cooperação entre todos (LOVATO, 2015, p. 6). Por exemplo o direito que todos possuem a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever da coletividade preservá-lo (art. 225, CF/88). E é sobre a solidariedade desta geração que o próximo tópico abordará.

2.1. COMPREENDENDO OS FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS

Consoante se colhe do ensinamento de COMPARATO (1997, p. 1), o princípio da solidariedade social é o fundamento base dos chamados direitos de segunda geração. O autor pontua ainda, que o objetivo dos direitos humanos é a manutenção da dignidade de cada pessoa (1997, p.7). Ou seja, os direitos sociais, que são aqueles direitos de segunda geração, são interdependentes. São direitos que apresentam diversas questões a serem enfrentadas para que sejam efetivados, a exemplo as desigualdades sociais enfrentadas pela camada mais vulnerável da sociedade. São direitos que, internacionalmente, também são cada vez mais discutidos, justamente para que a maioria das pessoas possam acessá-los, evitando assim o retrocesso social.

PISARELLO faz uma fusão destes pensamentos até aqui aludidos em um parágrafo muito bem composto, definindo que os direitos sociais possuem uma fachada brilhante que esconde um prédio em ruínas (PISARELLO, 2001, p. 81). Pois apesar das teorias de igualdade material constitucionalmente defendidas em alguns países, os direitos sociais ainda são parcialmente acessados, ou até mesmo inacessados, pelas camadas mais vulneráveis da

sociedade. E nesse sentido, conforme repisado pelo autor, é de extrema importância o fomento à solidariedade social para que sejam efetivados à estas minorias (PISARELLO, 2001, p. 92).

SARLET (2017, p. 368) define essa solidariedade como nota distintiva para, em princípio, desprendê-la da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-a à proteção de grupos humanos (povo, nação), caracterizando-se pelo poder amplo de sustentar a coletividade. Um exemplo de solidariedade social ligado ao direito à alimentação adequada é o da "Ação da Cidadania", que se trata de um projeto contra a fome e a miséria no Brasil, fundado em 1993 pelo já falecido sociólogo Herbert de Souza, programa este atualmente presente em todos os Estados da federação. Tendo por lema uma elocução enfática deixada por Betinho, como era conhecido: *"Quem tem fome, tem pressa!"*[2].

Dessa forma, a solidariedade social é, portanto, uma característica humana, eminente e própria do ser humano quando age com amor ao próximo. A solidariedade estimula à que o mínimo exista entre todos (e que chegue a todos), que não haja miséria, que as pessoas tenham condições de fruir de todos direitos que possuem, na medida mais ampla possível, e também para que a dignidade humana seja respeitada. A solidariedade não vincula apenas o Estado, mas a sociedade como um todo.

3. DELINEANDO CADA ESFERA

3.1. Direito à Alimentação Adequada

O direito humano básico à alimentação adequada está previsto no artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como no artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, inclusive no Objetivo 7.4 da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 em Roma. Mais recentemente, no Brasil, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 47/2003, que deu origem a Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010, incluiu no rol taxativo do artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988 o direito à alimentação como um dos direitos sociais.

Apesar disso, o artigo 2º da Lei 11.346/2006, que cria o SISAN, já definia que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

[2] Disponível em: https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia. Acesso em 14.07.2021.

3.2. Soberania Alimentar

Não se pode falar em direito à alimentação sem compreender que atrelado a isso existe a soberania alimentar. Na forma do artigo 5º da Lei 11.346/2006 que cria o SISAN, a soberania alimentar, como consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional, requer o respeito a cultura de cada local, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Quer dizer, através da soberania alimentar fica garantido à cada povo o poder de escolha de quais maneiras serão criados e executados os programas e políticas públicas de combate à fome e miséria, bem como as estratégias de distribuição de alimentos e de governança de um modo geral.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, é um exemplo de programa do Governo Federal Brasileiro, criado no âmbito do 'Programa Fome Zero', que possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, ou seja, inclusão produtiva rural das famílias mais necessitadas em termos de acesso às políticas públicas. Um exemplo é a aquisição de produtos orgânicos oriundos da agricultura familiar para alimentação escolar (art. 2º, V da Lei 11.947/2010).

3.3. Segurança Alimentar

O direito à uma alimentação adequada depende, outrossim, inclusive da segurança alimentar. E nesse intuito foi criado em 2003 o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - que é um instrumento de articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil para garantia à segurança alimentar e enfrentamento a fome e à miséria. (desmontado no governo Bolsonaro, assim como outros Conselhos)

Importa observar, como informação pertinente que é, que o Brasil[3] lida com a prevenção do outro extremo à fome, que é a obesidade e má nutrição. A obesidade, quando causada por má alimentação (p.ex. consumo excessivo de *fastfood*, comidas ultra processadas e industrializadas), pode desencadear doenças como diabetes, hipertensão, acidente vascular

[3] Disponível em: http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan. Acessado em 14.07.2021.

cerebral (AVC), anemia e hipovitaminose A, consumo compulsivo de sódio e açúcar, dentre outros.

Nesse contexto cabe citar, do mesmo modo, a Lei 11.346/2006 que cria o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – que estabelece que a segurança alimentar consiste no acesso de todas as pessoas, de forma regular, a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente através das boas práticas ambientais e econômicas e sustentáveis (art. 3º).

Além disso a Lei de segurança alimentar abrange também a ampliação de ações que fomentem a agricultura familiar, a conservação da biodiversidade e sustentabilidade, a promoção da alimentação entre todos e entre os socialmente vulneráveis, a qualidade do alimento (bem como seu aproveitamento, estímulo a estilos de vida saudáveis e rechaço à desperdício de alimentos), impulsiona a produção de conhecimento e acesso à informação, e a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (Art. 4º).

Aliás, a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania alimentar, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (art. 5º). E obriga o Estado brasileiro a criar políticas públicas nesse sentido e engajar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada também no plano internacional (art. 6º).

Outro pilar da segurança alimentar é o combate ao desperdício de alimentos, que vai desde o princípio da cadeia produtiva até o consumo propriamente dito (que paulatinamente é desejável que seja feito de forma consciente pela sociedade). Durante a pandemia de COVID-19 no Brasil, diversas famílias em estado de pobreza passaram a integrar as linhas de miserabilidade e vulnerabilidade social, estimando-se que em 2020, aproximadamente, 116,8 milhões de brasileiros[4] enfrentaram a insegurança alimentar em algum momento (ou todos os dias), ou seja, não tiveram acesso pleno e permanente a alimentos (tiveram que lidar com a fome e as "panelas vazias"). O que é uma das piores formas de violação de direitos humanos, sobretudo o direito à alimentação adequada, e que exige a implementação de políticas públicas (como foi o caso do auxílio emergencial) e da solidariedade das pessoas na ocasião de doação

[4] Disponível em https://dssbr.ensp.fiocruz.br/inseguranca-alimentar-e-covid-19-no-brasil/. Acessado em 14.07.2021.

de alimentos. Ou seja, é extremamente necessário o fomento à criação de políticas públicas de combate à fome, sejam elas quais forem!

Nessa medida e dentro desse enquadramento do artigo 6º da Lei 11.346/2006, importa realçar que a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) é uma das Agências especializada no combate à fome, que lidera esforços internacionalmente, tendo o Brasil como membro signatário. O objetivo principal desse órgão é alcançar a segurança alimentar para todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para levar uma vida ativa e saudável que os permita gozar dos demais direitos legalmente garantidos. E uma de suas prioridades, inclusive, é o direito à alimentação adequada e segura, de forma saudável, permanente e sustentável, por meio da agroecologia, fomentando o desenvolvimento da agricultura familiar[5].

3.4. Agroecologia

A Agroecologia no Brasil nasceu dos movimentos sociais, atendendo a demanda da "Revolução Agrícola" que defendia uma série de mudanças necessárias, especialmente a fim de garantir a autonomia e segurança alimentar dos povos. Conforme bem descreve o NEMA/RS:

> Neste contexto, a agroecologia evolui da disjunção entre a agricultura dos países ricos e dos pobres, dos latifundiários e dos pequenos agricultores familiares, da abundância e da necessidade. Entretanto, no jogo do agronegócio capitalista, o grande beneficiado pela agricultura convencional com base agroquímica está sujeito a um problema iminente: a degradação ambiental, que não responderá a essa base indefinidamente – a chamada insustentabilidade desse modelo. Por isso, a agroecologia nos dias atuais é tão necessária, como uma área de conhecimento no plano científico e tecnológico, capaz de traduzir a efetiva e necessária simbiose entre a agronomia, a ecologia e as ciências sociais. Isso quer dizer que é preciso pensar sobre a necessidade de se produzir alimentos, não apenas mercadorias, com uma ética de proteção ao meio ambiente. (NEMA, 2008, p. 6)

As bases da agroecologia segundo ALTIERI (2004, p. 23) são a epistemologia das dimensões ecológicas, sociais e culturais, para utilização sustentável dos agroecossistemas através de um sinergismo entre os componentes biológicos para que eles próprios gerem a fertilidade do solo, a produtividade e a proteção das culturas produzidas.

Destarte, o sucesso na produção sustentável em agroecossistema está na sinfonia entre o equilíbrio da luz solar, solo, plantas, nutrientes, umidade e demais organismos coexistentes,

[5] Disponível em http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/programa/pt/#c356409. Acessado em 14.07.2021.

bem como da infraestrutura utilizada na produção. Isso porque o agroecossistema é produtivo e saudável quando essas condições naturais estiveram todas aprumadas garantindo que as culturas produzidas permaneçam sadias e sãs (suportando quaisquer adversidades) sem métodos químicos (p. ex. adubos, fertilizantes e defensivos agrícolas químicos de síntese) para controle de pragas ou enriquecimento do solo (ALTIERI, 2004, p. 24).

A produção orgânica é uma das formas de utilização ativa da agroecologia, pois é aquela que não utiliza defensivos químicos nas culturas produzidas. Se utiliza de processos orgânicos e minerais, como por exemplo, da compostagem, que é o produto obtido através de um processo biológico por meio de micro-organismos benéficos (ou com auxílio de invertebrados como a minhoca) para transformação de matérias orgânicas (p.ex. cascas de frutas, erva mate utilizada, cascas de ovos, restos de comida) em adubo orgânico (NEMA, 2008, p 12-18).

Outra forma de se promover uma agricultura sustentável é através da permacultura (que relaciona as plantas, os animais e infraestrutura de um modo geral, entre si), da biodinâmica (que foca nos instrumentos que a própria natureza proporciona, p. ex. a utilização dos ciclos lunares e de preparados biodinâmicos).

Há também a pecuária ecológica, onde o estímulo é para que os animais sejam criados com práticas mais integradas com a natureza, sendo que o respeito à mata nativa e aos recursos hídricos da propriedade são fundamentais nesse processo. Por exemplo a criação de vacas leiteiras em esquema de pastoreio rotacional que as proporcione maior aproveitamento da pastagem natural da propriedade (que gera benefícios para o próprio solo onde as vacas transitam), ficando elas menos expostas a confinamentos estressantes e garantindo uma qualidade inigualável ao leite produzido.

Por conseguinte, consoante evidencia ALTIERI (2020, p. 63):

> Cada vez que fluctúan los mercados y caen los precios, una proporción considerable de campesinos y agriculturas familiares son expulsados del mercado debido, en parte, a los bajos precios que reciben por sus cultivos y, en parte, al elevado costo de los insumos, tales como los fertilizantes dependientes del precio del petróleo; mientras que los precios para los consumidores aumentan, independientemente de cuál sea el precio del trigo o del maíz. De esta manera, el mercado desregulado, la privatización y los tratados de libre comercio afectan negativamente tanto a campesinos como a consumidores. Añadido a esto, la situación se agrava con el desmantelamiento sistemático de la capacidad de producción nacional en muchos países, reemplazada por la promoción de la producción para la agro-exportación y agrocombustibles, estimulados con enormes subsidios gubernamentales.

Portanto, em que pese a agroecologia estimule a emancipação do pequeno produtor (normalmente agricultores familiares), a transição agroecológica ainda é um grande desafio, pois os produtores levam em conta os sistemas de produção e comercialização estimulados pelo

capitalismo enquanto mais rentável aos seus negócios. Entretanto, os desafios para a transição ainda são grandes tendo em vista que a maioria das instituições, dos mercados e da academia, ainda não privilegiam sistemas de produção resilientes que, inexoravelmente, necessitam de mais tempo de conversão, bem como, trabalham com insumos internos à propriedade ocorrendo uma menor dependência de insumos externos

Nesse cenário, cabe às incubadoras técnicas o processo de conscientização, no sentindo de conversão de práticas produtivas dos agricultores, no intento de desenvolvimento, expansão e qualidade de vida que a agroecologia pode proporcionar, chegando no objetivo de zerar a produção de culturas potencialmente questionáveis.

3.5. Economia Solidária

A vista do que já foi exposto até aqui, importa destacar a importância e o objetivo da economia solidária nesse processo de garantia do direito à uma alimentação adequada às pessoas. Inicialmente, como destaca SCHMIDTT (2014, p. 58) o surgimento da economia solidário no Brasil se deu, de forma mais expressiva, a partir dos anos 80

> (...) tendo como referência um amplo leque de experiências associativas, que passam a se organizar no campo e na cidade. Grupos e associações comunitárias de caráter formal e informal, empresas falidas em processo de recuperação pelos trabalhadores, grupos de finanças solidárias, cooperativas urbanas (de trabalho, consumo e serviços), associações e cooperativas de agricultores familiares e assentados da reforma agrária são apenas alguns exemplos do diversificado conjunto de organizações que começam a se estabelecer neste período. Foi somente na década de 1990, no entanto, que o termo *economia solidária* passou a ser mais amplamente utilizado, delimitando os contornos de um campo de articulação de pessoas, experiências e organizações engajadas na construção de uma "nova economia", cujo caráter diferenciado poderia ser sintetizado pelos seguintes princípios: *i)* valorização do trabalho, do saber e da criatividade dos seres humanos; *ii)* reconhecimento do trabalho associado e da propriedade associativa dos meios de produção como elementos fundamentais na construção de formas renovadas de organização econômica; *iii)* autogestão; e *iv*) construção de redes de colaboração solidária como estratégia de integração entre diferentes empreendimentos.

A economia solidária surge então como resposta às transformações globais das últimas décadas como as mudanças climáticas, as desigualdades sociais, a vulnerabilidade social que a fome causa, a exploração de mão de obra campesina (ou indígena, negra, feminina, infantil), a resistência às práticas do capitalismo selvagem, o respeito ao meio ambiente (que é finito), a segurança alimentar, dentre outras.

Essa forma de sistema de produção alternativa propõe um olhar diferente para a gestão, comercialização e obtenção de lucro de produtos alimentícios. Esse sistema tem como propostas, dentre outras, a expansão dos agricultores familiares à uma gestão autônoma,

independente e liberal (fundada na transparência, diálogo e respeito), que seja solidária (através da participação da sociedade como um todo nesse processo de produção e consumo, visto que todos cooperam entre si), que estimule práticas sustentáveis de produção e consumo (como a agroecologia e consumo de alimentos orgânicos), e conscientizando todos os produtores e consumidores (bem como futuros produtores e futuros consumidores) sobre os benefícios que o comércio justo e solidário proporciona de um modo geral.

Isto é, as experiências que os empreendimentos de economia solidária proporcionam aos agricultores familiares (pequenos agricultores), que hoje encontram-se capacitados a manejarem seus próprios sistemas de produção, mesmo com seus desafios, dão conta de garantir que estes se encontram em posição mais benéfica que anteriormente quando eram desestimulados a resistirem às práticas do sistema capitalista.

A economia solidária inflama os sentimentos de amor, de generosidade e de solidariedade. GUERRA (2010, p.67) defende que a economia solidária na América Latina

> (…) puede ser vista como un fenómeno socioeconómico complejo donde se articulan tres dimensiones distintas de análisis: el movimiento social, con un fuerte discurso ideológico, proclive a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo; el paradigma científico con una particular vocación por generar teoría pertinente para dar cuenta de los fenómenos económicos alternativos; y el sector específico de nuestras economías donde convergen las distintas experiencias de base solidaria. En América Latina es posible observar un alto dinamismo en cualquiera de estas dimensiones de análisis, especialmente a partir del surgimiento de distintas redes que operan desde la sociedad civil y de la puesta en práctica de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento del sector.

Desta forma existem diversas instituições de ensino – pesquisa e extensão (p. ex. UFPEL, UCPEL, IFSUL), e outras mais, como: EMATER, EMBRAPA, CAPA, FAF, ANA, etc, afora as associações, cooperativas, ONG'S, movimentos sociais, centros de apoio, prefeituras, etc, que cada vez mais fomentam as feiras agroecológicas e o comércio justo e solidário para que a população tenha acesso a alimentos de qualidade e seguros.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, conforme ficou demonstrado, o direito humano e fundamental a alimentação adequada (insculpido no art. 6º da CF/88) é um direito social de segunda geração, vinculado ao princípio do bem estar social.

Destaque-se que é um compromisso do Estado a garantia universal do direito à alimentação através de políticas públicas, cabendo também à sociedade o agir com solidariedade através de doações de alimentos (p.ex. filantropia), não deixando de referir a

iniciativa privada também (p.ex. através da garantia do vale alimentação), como meios de inclusão social, de garantir os direitos fundamentais e humanos das pessoas, de proporcionar qualidade de vida, de diminuir as desigualdades sociais e de reverter o cenário crítico de fome (insegurança alimentar) vivida no Brasil.

E é nesse sentido que a lei nacional de segurança alimentar defende, dentre outros, a agricultura familiar, a agroecologia, a economia solidária, como ferramentas de efetivação ao direito à alimentação adequada. E é com a criação de políticas públicas e com o apoio dos órgãos e incubadoras (instituições de apoio e fomento à agricultura sustentável) a intermediação solidária nessa relação de transição agroecológica, como apoiadores e inclusive como garantidores da dignidade humana dessas pessoas através da produção sustentável e do consumo de alimentos seguramente saudáveis.

Referências Bibliográficas

Livro

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 4.ed. ISBN 85-7025-538-1. Editora da UFRGS. Porto Alegre: 2004. p. 23-24

NEMA/RS - Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental do Rio Grande do Sul. **Agroecologia: um caminho amigável de conservação da natureza e valorização da vida**. ISBN 978-85-98436-06-7. Rio Grande: 2008. p. 6; 12-18

PISARELLO, Gerardo. **Del Estado Social Legislativo al Estado Social Constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales**. Isonomía nº 15. Outubro/2001. p. 81, 92

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 368

SCHMIDTT, Claudia Job. **Economia Solidária e Agroecologia: convergências e desafios na construção de modos de vida sustentáveis**. ISSN 2237-2091. Brasília: 2010. Revista Ipea, n. 42. p. 56-58

SILVA, Virgílio Afonso da. **A evolução dos direitos fundamentais. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais.** 6ed: 2005. p. 543 - 549

Capítulo de livro

ALTIERI, Miguel; NICHOLLS, Clara. **Agroecologia: potenciando la agricultura campesina para revertir el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo**. ISSN: 2013-5254. Revista de Economia Crítica, n.10. Espanha: 2010. p. 63

GUERRA, Pablo. **La economía solidaria em Lationamérica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global**. N. 110. 2010. p. 67

LUCANTONI, Dario; QUIMIS, Máximo Terencio Ganchoso; VELÁSQUEZ, Isidro Rolando Acuña. **Capítulo III. Efectos del proceso de conversión agroecológica de la finca "El Palmar"**. In: Conversión agroecológica para la soberanía y seguridad alimentaria. ISBN 978-9942-770-50-9. Grupo Compás: 2018. p. 53

STEDILE, João Pedro; DE CARVALHO, Horácio Martins. **Soberania Alimentar.** In CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTO, Gaudêncio. (organizadores). Dicionário de Educação do Campo. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 720

Documentos eletrônicos

BRASIL. **Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003**. 'Programa de aquisição de alimentos'. Artigo 19. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm. Acessado em 14.07.2021.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Artigos 2º ao 6º. Brasília: 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acessado em 14.07.2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamentos dos Direitos Humanos**. São Paulo: 1997. disponível em www.iea.usp.br/artigos. p. 1, 7, 16

LOVATO, Ana Carolina; DUTRA, Marília Camargo. **DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS - SINGULARIDADES E DIFERENÇAS**. ISSN 2358-3010. Universidade de Santa Cruz do Sul: 2015. p. 4-6. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/13217. Acessado em 25.06.2021

A RESISTÊNCIA DAS COOPERATIVAS POPULARES NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL – O CASO DO PNAE/RS EM TEMPOS DE *COVID-19*

Tiago de Garcia Nunes[1]
Carlos Eduardo Arns[2]
Gabriela da Silva Martins[3]
Liciê Iasmin Hencker Scolari[4]

Introdução

Os movimentos populares vêm travando uma luta importante no combate à fome, pela segurança e soberania alimentar. A partir da construção de um conjunto de políticas públicas articuladas a uma política de soberania e segurança alimentar, o Brasil saiu do "mapa da fome". O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um importante exemplo de política alimentar com enfoque local e territorial que prioriza assentamentos da reforma agrária, quilombolas e indígenas. Este trabalho resulta das atividades de uma pesquisa mais ampla sobre o PNAE no Rio Grande do Sul[5]. O objetivo inicial da pesquisa era caracterizar e problematizar as barreiras de implantação do PNAE no RS, com ênfase nas estratégias de resistência dos grupos prioritários da Agricultura Familiar e Camponesa no desenvolvimento do PNAE, na perspectiva da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN num contexto não pandêmico. No entanto, a condição pandêmica (C*ovid 19*) deflagrou um oportunismo e uma má-fé do poder público (tanto na esfera estadual como federal) no sentido de descaracterizar o programa, aproveitando-se da situação excepcional para realizar aquisições da iniciativa privada sem respeito às diretrizes definidas pelo PNAE. Tal circunstância sujeitou a pesquisa a um novo desenho, pois novos obstáculos somaram-se aos obstáculos já existentes

[1]Doutor em Sociologia pela UFF; docente no PPG-PSDH UCPel; e-mail: tiago.nunes@ucpel.edu.br

[2]Doutorando no PPG-PSDH UCPel; e-mail: tche@unochapeco.edu.br

[3]Graduanda em Direito e bolsista de iniciação científica, UCPel; e-mail: manuelli.faria@sou.ucpel.edu.br

[4]Graduanda em Direito, Universidade Federal de Pelotas, Brasil. E-mail: licie.scolari@gmail.com

[5]Soberania, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: a implementação do PNAE mediante a participação dos grupos prioritários da agricultura familiar - assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas nas escolas estaduais de Pelotas/RS.

no início dos estudos.[6] Metodologicamente o estudo se caracteriza como uma pesquisa-ação, descritiva e de natureza qualitativa apoiada na análise documental e observação participante a partir do acompanhamento das atividades dos movimentos sociais envolvidos na execução do PNAE, especialmente nas rodadas de negociação entre os movimentos e o poder público. Inicialmente, contextualiza-se o processo de construção da PNSAN e do PNAE. Em seguida é descrito o processo de desmontes em curso da PNSAN e seu impacto no PNAE. Conclui-se que frente ao oportunismo do poder público nacional e local em descaracterizar a política pública durante o período pandêmico (covid-19) para desfavorecer a agricultura camponesa, a estratégia de resistência e mobilização das cooperativas populares na garantia de políticas sociais emancipadoras foi fato determinante para garantir elementos mínimos da política. São demonstradas algumas estratégias organizativas empregadas pelos movimentos populares e suas cooperativas neste período, assim como alguns resultados práticos destes esforços.

1. Do Programa Fome Zero (PFZ) a uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN

O combate à fome tem sido um processo de muita luta e resistência que se origina nos quilombos país a fora; nas ligas camponesas no Nordeste e do extinto MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra) no Sul do país; nas diversas revoltas populares em todo território nacional. Como referências mais contemporâneas, temos as lutas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); do Movimento da Mulheres Camponesas (MMC); e também no espaço urbano, pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR); Movimento dos Trabalhadores por Direitos (MTD) assim como pelas massas dos desempregados e precarizados da atualidade (GOHN, 1997). Esses movimentos sociais, cada um a seu modo, tem engajamento na frente de lutas no combate à fome e na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e da Política Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), constituindo-se em atores estratégicos na construção de uma nova geração de políticas públicas no país (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

[6]Cabe destacar que a greve do magistério de 2019 já havia impactado drasticamente o desenvolvimento do PNAE, considerando o seu formato de execução descentralizado, ou seja, sua gestão centrada nas escolas.

Também vem de muito tempo a compreensão do problema da fome e a proposição de alternativas cujo marco mais evidente se encontra na obra "Geografia da Fome – o dilema brasileiro, pão ou aço?", resultado dos estudos e proposições de Josué de Castro nos anos de 1940 e 1950 (CASTRO, 1992); na *campanha de Betinho* nos anos de 1990 com a criação dos COEPs; até chegarmos ao início deste século ao *Programa Fome Zero* (constituído em 2003), em um novo ambiente político e institucional vivido pelo país (ARANHA, 2010).

No Brasil de 1999 havia "14,5% da população brasileira vivendo em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34,1% com renda inferior à linha da pobreza. Isso correspondia a 22 e 53 milhões de pessoas, respectivamente" (CASTRO, 2010, p 22).

Foi a partir de 2003, com a eleição do governo progressista de Luís Inácio Lula da Silva, que o país encontrar depara-se com importantes reações de características mais consistentes e efetivas à fome. Cria-se o *Programa Fome Zero*, em torno do qual se aglutinaram os principais atores e forças sociais que carrearam os saberes e conhecimentos acumulados das experiências de lutas históricas das populações oprimidas, reprimidas e marginalizadas pelo Estado comandado pelas elites crioulas, especialmente através das políticas neoliberais implementadas no período pós-ditadura militar (1985-2002).

No período de 2003 a 2015, em um novo ambiente institucional e político foram realizados muitos avanços na construção de diversas políticas públicas voltadas para demandas historicamente reprimidas, dentre as quais se destaca a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, para o qual foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir da aprovação da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional -, a alimentação tornou-se um dever do Estado, estimulando a criação de leis estaduais e municipais de SAN que definiram e estabeleceram estratégias de construção da política nos demais níveis federativos. A estratégia contou com a constituição das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar (CAISAN) para a gestão da política no âmbito do poder público; com a realização de Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas em um processo ascendente iniciando pelas conferências comunitárias/municipais, territoriais/setoriais, estaduais e finalizando com a Conferência Nacional, que tem o papel de definir as diretrizes e propostas para as políticas públicas de SAN em cada nível. Do mesmo modo reativou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e estimulou-se a constituição dos Conselhos de SAN nos estados e municípios.

Nesta perspectiva, também foi estimulado, em cada nível federativo, a criação das leis que instituíam a Política de SAN, a fim de materializa o desenvolvimento de um diagnóstico da (in)segurança alimentar, a partir do qual se elaboram participativamente os Planos de SAN.

O conjunto - diagnósticos, planos, Câmaras Intersetoriais e Conselhos - constituem a política de SAN e integrados nacionalmente, por processo de adesão espontâneas, constituem o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Um dos fatores que contribuiu decisivamente para os resultados positivos, em particular na SAN, está relacionado a uma articulação e maior integração de políticas públicas, entre as quais podem ser destacadas ações integradas com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), evidenciado neste estudo.

No entanto, a partir do golpe civil-político-militar de 2016, com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e do processo de *lawfare* contra o ex-presidente Lula, intensificou-se o retorno das políticas neoliberais nas gestões de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (desde 2019-), que priorizaram o desmonte das políticas sociais construídas no período anterior, dentre as quais a PNSAN (SANTOS JUNIOR, 2020).

Resultante desse retrocesso foi o retorno do Brasil ao mapa da fome, situação severamente agravada pelos impactos da Pandemia da COVID-19, já revelados por diversos estudos, destacando-se o inquérito nacional sobre a Insegurança Alimentar no contexto da Pandemia covid-19 no Brasil, realizado pela Rede de Pesquisadores Nacionais em Segurança Alimentar (Rede PENSAN, 2021). O Inquérito aponta que do total de 211,7 milhões de brasileiros/as, 116,8 milhões convivem com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não têm alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de enfrentam situação de insegurança alimentar com fome (pesquisa divulgada em março de 2021). Os resultados do inquérito mostram ainda que nos três meses anteriores à coleta de dados, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). Isso mostra que o país retrocedeu as condições de 2004, antes dos impactos das políticas implementadas. Este quadro permite concluir que vivemos o que tem sido considerado como uma *sindemia*, englobando tanto os impactos da crise sanitária que afetam todas as dimensões da vida em sociedade como também os determinantes da Insegurança Alimentar situados no aumento da pobreza em paralelo à maior concentração de renda e riqueza entre os segmentos sociais mais ricos (Rede PENSAN, 2021, p.13).

2. A política do desmonte e a resistência popular na defesa da Segurança Alimentar e Nutricional

A política de desmonte de políticas sociais tem especial ênfase na desestruturação e desarticulação de ações voltadas para a garantia da segurança e da soberania alimentar, como o investimento na agricultura familiar camponesa; a aquisição direta de alimentos saudáveis para a alimentação escolar e população vulnerabilizada; a formação de estoques públicos; controle de preços; cadeias de produção, logística e consumo; para citar apenas algumas ações relevantes para a SAN.

Os governos Temer e Bolsonaro têm atacado diretamente as políticas públicas de defesa da dignidade, soberania e segurança alimentar e nutricional brasileira. Após 2016, praticamente todas as ações de valorização da agricultura familiar camponesa e do abastecimento alimentar foram descontinuadas ou tiveram seus orçamentos estrategicamente desidratados, a patamares irrisórios. Ademais, o Ministério da Agricultura hoje serve quase que exclusivamente aos interesses do agronegócio, que, como se sabe, visa o mercado exterior e o acúmulo de riquezas. Não por acaso, no seu primeiro dia de mandato (1º de janeiro de 2019), o presidente Bolsonaro extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão criado para debater e apresentar diretrizes para garantir a segurança alimentar no País[7]. A extinção deste espaço dificulta a articulação institucional e a construção de uma agenda pública capaz de promover o direito à alimentação de forma mais justa, democrática e sustentável. O feito se constitui como um limite na garantia do Direito alimentar, pois esta era uma instância responsável, tanto pelo debate e articulação das diversas políticas e programas, como também por monitorar e acompanhar o orçamento das políticas públicas desenvolvidas.

O CONSEA, foi constituído como um espaço de articulação entre a sociedade civil e representantes do governo na elaboração de políticas públicas de segurança alimentar, foi o nascedouro de programas como o PAA e o Programa de Cisternas, que ajudaram a consolidar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado em 2006 pela Lei nº 11.346. O SISAN era composto pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Realizava a discussão participativa das políticas por meio de conferências nacionais; era responsável pela implantação e pela gestão participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito federal, estadual e

[7]O Consea foi extinto pela medida provisória nº 870. Apesar das inúmeras denúncias e mobilizações populares, o órgão permanece extinto até a data de conclusão deste artigo. Para compreender o *imbróglio* jurídico veja-se: <https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>

municipal. No mesmo sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), importante instrumento de combate à fome e à má nutrição, vêm sendo enfraquecido e corre sério risco de ser desfigurado por mudanças na legislação, como o projeto de lei que institui a reserva de mercado à carne suína nas compras públicas destinadas ao abastecimento escolar e que retira a prioridade na escolha de fornecedores assentados da reforma agrária e os povos das comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) pelos gestores do programa. [8]

Neste âmbito, a definição de cotas mínimas para produtos de alguns setores da indústria alimentícia hegemônica é mais um ataque à soberania alimentar de diferentes regiões do Brasil, pois impede a adoção de cardápios adequados às condições sociais e ambientais de cada região; ignora sazonalidades; empobrece o cardápio dos estudantes; limita a atuação de nutricionistas; e prejudica os agricultores dos povos quilombolas e campesinos. Além do PNAE, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PEPM) estão sob constante ameaça. Para além dos programas governamentais alimentares, iniciativas protagonizadas pela elite do agronegócio, como as *Mães do Agro*[9], põem em marcha processos de ataques e boicotes, buscando cercear a divulgação de conteúdos que revelem os danos provocados por alimentos ultraprocessados e ultraenvenenados e que ofereçam alternativas ao modelo agrícola e industrial corporativo dominante. Outrossim, a liberação intensiva do uso de agrotóxicos na agricultura brasileira[10], além de impactos à saúde humana, traz consigo severos danos diretos ao meio ambiente. Esse modelo só se mostra positivo ao setor dominante, pois, é a população mais vulnerabilizada que, como única opção, se alimenta dos agrotóxicos, transgênicos e de água imprópria dos reservatórios das grandes cidades.

Assim, o cenário *pré-covid 19* já não se mostrava nada favorável ás políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. O ano de 2020 iniciava-se com o desmonte massivo das políticas de SAN e com a inexistência de diretrizes. Infelizmente, a pandemia serviu de pretexto oportunista para governos não comprometidos com causas populares sinalizarem investimentos e aquisições nos setores produtivos corporativos, com a escusa de "estancar os

[8]Na data de conclusão deste artigo, o projeto de lei depende de aprovação no Senado da República. Para maior compreensão dos detalhes da proposta, leia-se <https://www.brasildefato.com.br/2021/05/07/camara-tira-prioridade-de-assentados-no-fornecimento-de-alimentos-da-merenda-escolar>

[9] Para aprofundar o debate leia-se <https://deolhonosruralistas.com.br/2021/05/06/lobby-do-agronegocio-se-organiza-para-fiscalizar-material-escolar/>

[10]Além dos diversos agrotóxicos liberados no último período em escala nacional, destaca-se a aprovação da lei gaúcha que flexibiliza a aquisição de agrotóxicos proibidos no seu país de origem. Leia-se https://www.brasildefato.com.br/2021/06/29/rs-governador-eduardo-leite-aprova-flexibilizacao-da-lei-de-agrotoxicos

impactos socioeconômicos da pandemia", sem mencionar, por óbvio, que sua inércia contribuiu de forma decisiva para o agravamento dos impactos pandêmicos

3. A resistência das cooperativas populares frente aos desgovernos e ao oportunismo do governo do RS

Um fato relevante que contribuiu na delimitação de nosso objeto de pesquisa, em 2019, foi a instauração do Inquérito Civil n. 1.29.000.000325/2019-37[11] pela Procuradoria da República do Rio Grande do Sul – Ministério Público Federal – que buscou [...] apurar e concretizar medidas efetivas para que o sistema de ensino do Rio Grande do Sul atinja pleno cumprimento da Lei n.º 11.947/2009, que estabelece origem na agricultura familiar de pelo menos 30% dos produtos adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE - recursos federais oriundos do FNDE)", em decorrência do recebimento do Ofício n.º 484/2019/SR(11)RS-G/SR(11)RS/INCRAINCRA, da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul (grifou-se). Tal inquérito foi instaurado a partir da constatação do TCU de que "o RS) não utiliza o percentual mínimo de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar ou de suas organizações, mediante chamada pública" (grifou-se).[12] Tal afirmação foi realizada com base nos próprios dados disponibilizados pela plataforma do FNDE, dando conta que

> [...] a Secretaria de Educação do RS consumiu, nos últimos anos, na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar ou de suas organizações, apenas valores correspondentes aos seguintes percentuais de recursos transferidos pelo FNDE ao Estado, via PNAE: 2011: 0%; 2012: 0%; 2013: 17%; 2014: 29%; 2015: 16%; 2016: 22%, e 2017: 21,99%4 (ainda não existem dados publicados pelo FNDE referentes a 2018) (grifos no original).

Além do não cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos pela lei 11.947/2009 (que juridicamente pode acarretar tanto a interrupção do repasse do FNDE ao Estado como a responsabilização do gestor por ato de improbidade administrativa), o Ministério Público do Rio Grande do Sul apontou ainda a existência de outras deficiências estruturais na rede de

[11]Durante os meses de julho-outubro de 2019 participamos, como convidados, de uma série de reuniões com diversas cooperativas de assentados da reforma agrária do Rio Grande do Sul, ocasião na qual tivemos notícia e acesso ao conteúdo deste inquérito.

[12]Mediante análise documental, tivemos notícias que o TCU realizou uma análise em dez estados da Federação, visitando 130 escolas e constatando irregularidades em todos Estados e escolas visitadas. Aqui no RS o TCU visitou 10 escolas estaduais.

ensino do estado como a falta de nutricionistas e de merendeiras nas Escolas do Estado; a falta de transparência na divulgação dos gastos com merenda escolar; a não utilização das fichas técnicas de preparo em 52% das escolas visitadas pelo TCU; ausência/deficiência de refeitórios dentre outras. O encaminhamento dado pelo MP ao problema mencionado foi o chamamento de algumas *reuniões técnicas* de instrução do inquérito civil que contou com a presença de representantes de diversas organizações da agricultura familiar do RS, com representantes da Secretaria de Educação/RS e de entidades de pesquisa e extensão agropecuária como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS). Tal inquérito resultou numa recomendação de cumprimento dos percentuais definidos pela lei 11.947/2009 por parte da Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul, sob pena de responsabilidade dos gestores e do próprio chefe do Executivo em caso de descumprimento. A partir da análise documental e da observação, destacamos três elementos marcantes desta reunião: (1) os representantes da Seduc Educação argumentaram que o percentual definido pela lei 11.947/20019 realmente não vem sendo cumprido, demonstrando presteza no sentido de concretizar um plano de ação adequando à solução do problema; (2) o representante do MP convidou os/as representantes das cooperativas e movimentos sociais, solicitando que estes manifestassem sua visão do problema: "vou pedir que vocês utilizem o espaço dessa reunião [...] para colocarem a sua visão do problema, suas soluções, a partir do que acontece na prática, em relação a estas compras, como solucionar este problema" (trecho da fala do representante do MP). Tal postura, além de possibilitar a manifestação dos/as produtores/as sobre o tema, ainda confere uma legitimidade/legalidade concreta às cooperativas e aos movimentos populares, como atores protagonistas da política de segurança alimentar; (3) quando questionados sobre a capacidade produtiva e logística das cooperativas e dos movimentos populares para o fornecimento à merenda escolar no Estado do RS, o representante da Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária do RS (COCEARGS) apresentou uma série de documentos que atestam a capacidade produtiva da agricultura familiar no Rio Grande do Sul e fez a seguinte explanação:

> Hoje temos espalhados no RS mais de 300 assentamentos, com mais de 13 mil famílias assentadas. Aqui na região metropolitana de Porto Alegre, entregamos nossos produtos para mais de 200 escolas da rede estadual, e para mais de 200 colégios municipais. Então precisamos entender, porque em algumas regiões, talvez seja por questões burocráticas ou algo parecido, nós não conseguimos entrar com nossa produção? [...] Concordamos com a companheira que nos antecedeu: independente de governo, tem que cumprir a lei! Não podemos permitir a volta ao *tempo da pedra*: o aluno saindo de casa com uma merendinha, uma batata assada debaixo do braço para ir pra escola porque lá não tem o que comer! Nós estamos entregando para merenda em São Paulo porque não conseguimos entregar aqui no nosso estado, não tem sentido [...] Agradecemos o espaço para dizer que nós temos

> produção em grande quantidade em todas as regiões e temos condições logísticas para entregar (representante da COCEARGS).

Em síntese, os três argumentos destacados impulsionaram a proposição desta pesquisa, a saber:

> (1) o Estado do RS possui recursos disponíveis e um sistema de transferência de apto (FNDE), mas não cumpre as exigências da lei e não adquire o percentual mínimo necessário de alimentos provenientes da agricultura familiar para a merenda escolar de seu sistema de ensino; (2) o MP, como instância pública titular do dever de tutelar os direitos coletivos e difusos, aplica os instrumentos jurídicos disponíveis para exigir do estado do RS o cumprimento da legislação e reafirma a legitimidade dos movimentos e cooperativas populares como sujeitos com capacidade para contribuir na concretização do dever constitucional do Estado para com a alimentação de seus educandos; (3) as cooperativas e movimentos populares que detém meios para a produção atestam capacidade produtiva em escala e a logística capaz de ofertar produção proveniente da agricultura familiar.

A partir destas reflexões, delimitamos o objeto inicial da nossa pesquisa, ou seja, o de caracterizar as barreiras e obstáculos na implantação do PNAE no RS, com ênfase nas estratégias de resistência dos grupos prioritários da Agricultura Familiar e Camponesa no desenvolvimento do PNAE, na perspectiva da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN num contexto pré-pandemia. No entanto, a condição pandêmica deflagrou um oportunismo e uma má-fé do poder público (tanto na esfera estadual como federal) no sentido de descaracterizar o programa, aproveitando-se da situação excepcional para realizar aquisições da iniciativa privada sem respeito às diretrizes definidas pelo PNAE. Conforme, destacado na introdução deste trabalho, tal circunstância sujeitou a pesquisa a um novo desenho, pois novos obstáculos somaram-se aos obstáculos já existentes no início dos estudos. A revisão de literatura aponta que as principais barreiras de implantação do PNAE são: dificuldade de organização dos produtores em associações e cooperativas; a dificuldade logística (transporte e estocagem); falta de infraestrutura nas escolas, tanto para elaboração como para estocagem; escassez de assistência técnica no planejamento da produção; a falta de transparência de divulgação dos dados e a consequente dificuldade de controle social na execução do PNAE; desarticulação entre gestores e produtores para a efetiva realização do PNAE; dificuldade de acesso aos editais das compras públicas (GONÇALVES et all, 2017; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; SOARES et all, 2015; SCHWARTZMAN et all, 2017; PROCÓPIO et all, 2015; OLIVEIRA et all, 2013; NORONHA, 2013). No entanto, o contexto dos últimos anos – desmonte das políticas públicas, greve da educação e pandemia covid-19 – impusera novos desafios metodológicos.

As inferências preliminares da pesquisa apontam que estas primeiras articulações realizadas pelas organizações da agricultura familiar em razão do inquérito civil movido pelo

Ministério Público em 2009, sinalizam o embrião da *estratégia organizativa* que vingaria 2 anos depois, frente a tentativa de descaracterização do PNAE no RS no auge do contexto pandêmico.

Foi em março de 2020, que o Senado brasileiro reconheceu, por meio de decreto legislativo, o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do COVID-19. O Brasil, que já se encontrava num contexto de crise econômica, política, social e ambiental, passou a enfrentar outra grave crise, dessa vez a crise sanitária. A Agricultura Familiar e Camponesa que já sofria, desde dezembro de 2019 com a estiagem; o que levou 415 municípios do estado Rio Grande do Sul, de acordo com a Defesa Civil Estadual, a decretar situação de emergência. Com a chegada do *Corona Vírus*, tanto as escolas públicas como as feiras livres de rua, principais meios de escoamento da produção, precisaram suspender suas atividades.

As escolas se readaptaram e acabaram por aderir ao método remoto de ensino, fazendo com que não mais houvesse distribuição da merenda escolar nas dependências das instituições de ensino. Entretanto, com o desemprego em alta e o Brasil retornando ao mapa da fome, necessitava-se de medidas urgentes para que esse alimento voltasse a chegar até os estudantes.

Assim, o governo do estado optou por adquirir, conforme ata de dispensa de licitação 0249/2020, 185 mil kits de cesta básica para a mitigação dos efeitos da pandemia junto ao Atacadão Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda, que somou R$ 23.978.728,20. Tal aquisição ignorou o contexto de grave crise que a Agricultura Familiar enfrentava e consequentemente, o texto da Lei 11.947/2009, que obriga os gestores a destinar, no mínimo, 30%, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE.

As entidades representativas da agricultura familiar no Rio Grande do Sul – em especial 3 redes de cooperativas/associações: FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul), UNICAFES (União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária) e a COSEARGS (Cooperativa Central dos Assentamentos de reforma agrária do Rio Grande do Sul), em conjunto com o CONSEA/RS, não se omitiram diante deste cenário e realizaram importante denúncia desta medida oportunista (que valeu-se do estado de calamidade) à opinião pública[13].

Este feito do poder público provocou a articulação de uma importante rede de organizações ligadas ao campesinato e à luta pela Soberania Alimentar. Assim, entendemos que

[13]"Governo Leite gasta R$ 24 milhões em cestas básicas em atacadão e ignora a Agrocultura Familiar". Veja-se a notícia na íntegra em <https://sul21.com.br/noticias/geral/2020/05/entidades-criticam-governo-leite-por-comprar-r-22-mi-em-alimentos-de-atacado-e-ignorar-agricultura-familiar/>

os resultados da resistência destes atores pode ser compreendida a partir de 2 enfoques: (a) articulação político/produtiva das organizações da agricultura familiar no RS no período pandêmico; (b) resultados obtidos para a execução da política pública do PNAE no RS. Na sequência, apresentaremos os resultados da pesquisa a partir destes 2 enfoques.

3.1 Articulação político/produtiva das organizações da agricultura familiar no RS no período pandêmico.

Apesar de estarem historicamente articuladas e mobilizadas em pautas mais amplas como a da construção das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar; acesso ao financiamento para produção; políticas de abastecimento; controle de estoques; controle de preços,; não se tem registro recente de uma tentativa de planificação e mapeamento da produção camponesa no RS de forma conjunta, a partir de atores de distintos movimentos sociais. A articulação que se iniciou como tática de pressão para a execução do PNAE/RS em 2019 se intensificou nos anos 2020 e 2021, numa perspectiva de unidade de classe bastante interessante. Tal mapeamento logrou identificar os seguintes elementos: (a) cooperativas e associações fornecedoras de cada uma das 3 redes; (b) localização geográfica; (b) tido de alimento e nivel de processamento/condicionamento; (d) volume de produção mensal e anual; (e) sazonalidade da produção. Assim, foram mapeados 216 tipos de alimentos produzidos por 22 cooperativas/associações de médio/grande porte de diferentes estágios organizativos e produzidos; com produção focada tanto em alimentos *in natura* como em alimentos com algum nível de processamento. Importante destacar que a partir da observação participante constatou-se que tal mapeamento objetivou identificar as cooperativas mais organizadas em cada território, permitindo que outros grupos de produtores menores pudessem também ser contatados para fornecer alimentos às escolas, evitando-se, quando possível, que houvesse uma sobreposição (concorrência) de organizações na mesma área, além de diminuir os "vazios" de oferta de alimentos em regiões mais afastadas – tarefa nada fácil em se tratando de matrizes produtivas não planificadas.

3.2 Resultados obtidos para a execução da política pública do PNAE no RS em tempos de pandemia

Não seria exagero afirmar que caso não houvesse a articulação descrita anteriormente - que também aconteceu em outros estados da Federação, em diferentes formatos - o PNAE

não teria sido executado no período pandêmico, já que as legislações estadual e federal flexibilizou muitos dos critérios e exigências legais. Destaca-se o importante papel desempenhado pelo CONSEA/RS, que a partir de março de 2020 passou uma série de recomendações ao governo do estado em relação a andamento das políticas públicas em articulação com muitas entidades de classe e conselhos profissionais; e também uma série de denúncias formais aos órgãos de fiscalização e controle como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Provocado pela articulação das organizações da agricultura familiar de movimentos populares, em 05 de março de 2020 o CONSEA/RS oficiou o secretário estadual de Educação questionando a decisão e exigindo esclarecimentos sobre o processo de compra dos R$ 24 milhões. Em resposta, o governo gaúcho justificou que paralelamente à compra realizada junto ao *Atacadão*, disponibilizaria um montante de R$ 3,4 milhões a serem creditados no Cartão PNAE das escolas estaduais para que fossem utilizados na compra de produtos da agricultura familiar. "Assim, as instituições de ensino poderão realizar as compra com os seus já tradicionais fornecedores e apoiar o desenvolvimento sustentável de suas regiões", respondeu a Secretaria em nota. Em âmbito nacional, importante foi PL 786/2020, aprovado pelo senado, que garantiu que agricultores familiares pudessem continuar a ser contemplados com a obrigatoriedade da compra de ao menos 30% de seus produtos nas *cestas/kit's* de alimentos a serem distribuídas para famílias de estudantes durante a pandemia.

Como resultado, conquistou-se para o segundo semestre de 2020 a Chamada Pública Centralizada em cada uma das 30 CRES (Coordenadorias Regionais de Educação), que passou a ser denominada de "chamada pública com habilitação centralizada". Ou seja, em vez da realização descentralizada nas escolas, pelas suas direções, cada coordenadoria teria que organizar a sua demanda e publicar chamadas públicas unificadas por região, deixando a organização da entrega e logística a cargo das escolas. Muitas rodadas de reuniões foram realizadas em cada CRE, com a participação das direções das escolas, servidores públicos das coordenadorias, organizações da agricultura familiar e entidades de apoio. Foi um processo bastante moroso e truncado. Em que pese a Secretaria de Educação tenha sinalizado o aumento do percentual mínimo de aquisição da Agricultura Familiar de 30% para 40%, na prática os números reais foram muito aquém disso e inexistem dados atualizados sobre a aquisição do PNAE no RS no período pandêmico. Dentre os principais razões para este deficit destacam-se: (a) a SEDUC demonstrou pouca vontade política e tardou muito em definir o procedimento e emitir documentos legais de orientação às gestões regionais; (b) as direções das escolas ficaram desconfiadas do procedimento e receosas de não terem para quem entregar os alimentos, já que

as aulas estavam suspensas; (c) durante o período de lançamento do edital e habilitação das propostas, houve um aumento significativo de preços de produtos importante como arroz, feijão e leite, tornando a chamada pública, pouca atrativa frente a morosidade do poder público em atualizar os valores; (d) houve certa dificuldade operacional, pois, apesar dos esforços dos servidores públicos, os procedimentos de formação de preço e organização das chamadas são de competência das escolas, ou seja, uma novidade operacional em uma situação excepcional e atípica. Contudo, a avaliação feita por boa parte das organizações da agricultura familiar, foi de que tal modalidade conseguiu assegurar a aquisição de uma quantidade considerável de alimentos, que, apesar de estar muito abaixo das pretensões iniciais, contribuíram para a mitigação dos impactos socioeconômicos da pandemia na população camponesa.

Ultrapassada a etapa de execução do PNAE mediante o procedimento de "chamada pública com habilitação centralizada", a execução do PNAE retornou à normalidade no segundo semestre de 2021. No entanto, as incertezas em relação ao retorno às aulas presenciais de forma integral e o número reduzido de estudantes em razão dos protocolos sanitários ainda colocam-se como obstáculos de execução da política. Registre-se que no segundo semestre deste ano tivemos notícia de que a Secretaria de Educação, mediante orientação verbal às CRES, ampliou o percentual mínimo de aquisição da agricultura familiar de 40% para 50%. Embora inexista registro formal de tal orientação, a informação foi realmente circulada nas escolas. Tal incremento, apesar de ainda não ter base legal, portanto trata-se de orientação informal, também pode ser considerado uma conquista advinda da pressão das organizações da agricultura familiar.

3. Considerações finais

Não restam dúvidas que as políticas de SAN passam por delicado momento, seja pela sua desarticulação, extinção ou ainda pela paulatina desidratação. Os movimentos dos setores conservadores apontados no artigo evidenciam tal argumento. Além dos obstáculos comumente apontados pela literatura em relação à execução do PNAE e das políticas de aquisição de alimentos, é preciso também aprimorar os sentidos para a identificação e denúncia das estratégias do poder público em esquivar-se, com sutileza, dos seus deveres. No caso pandêmico, ficou muito evidente o oportunismo do governo do RS, que aproveitando-se do delicado momento pandêmico, flexibilizou as exigências legais, que garantem conquistas históricas materializadas em políticas de Segurança e Soberania Alimentar. Apesar de estarem autorizadas por lei, tal flexibilização não seria necessária, pois a agricultura camponesa

demonstrou, objetivamente, capacidade produtiva e organizativa. Na aparência, observa-se um discurso político benevolente e preocupado com a agricultura familiar e camponesa; mas na essência, sobressai uma intencional letargia que objetiva destinar o orçamento público para os grandes oligopólios e cadeias alimentares hegemônicas. Em termos analíticos, destacamos a importância de avaliar os impactos das políticas, e da luta pela sua efetivação, a partir de mais de uma dimensão. No nosso caso, priorizamos uma análise que focou no cenário nacional, para depois transitar para o âmbito territorial, identificando tanto elementos produtivos como político-organizativos. Conclui-se que caso não houvesse a articulação política e produtiva apontada, o PNAE não teria sido executado no período pandêmico. Ou teria sido executado integralmente a partir da aquisição de alimentos da indústria alimentar convencional, o que afetaria sobremaneira a segurança alimentar de produtores e estudantes da rede pública estadual. A partir da observação participante durante as várias instâncias e fóruns vinculados ao PNAE é possível concluir que a Segurança e a Soberania Alimentar podem ser consideradas bandeiras indispensáveis para a contestação do modelo de desenvolvimento social dominante e da matriz produtiva dependente que subjuga e aliena produtores e consumidores; além de se apresentarem como bandeira capaz de aglutinar outras tantas pautas de direitos como a moradia, a educação, a saúde, o trabalho, a água etc. As políticas públicas de segurança alimentar, e o PNAE de forma específica, colocam-se como importante arena de disputa por direitos e contestação do capitalismo dependente e de luta social para a classe trabalhadora, em que pese a natureza de classe do Estado capitalista e da atual captura deste pelas elites sociais mais retrógradas (moralmente conservadora e economicamente ultraliberal), especialmente, mas não exclusivamente, no caso brasileiro.

REFERÊNCIAS:

ARANHA, Adriana Veiga. 2010 (Organizadora) Fome Zero: Uma História Brasileira. - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 190 p.; 26 cm. ISBN 978-85-60700-42-4

CASTRO Anna Maria de. 2010. Trajetória do combate à fome no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga. 2010 (Organizadora) Fome Zero: Uma História Brasileira. - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 190 p.; 26 cm. ISBN 978-85-60700-42-4

CASTRO, Josué. Geografia da Fome. Rio de Janeiro: Grypus, 1992.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em fevereiro de 2015.

DELGADO, G. C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997. 383 p.

GONÇALVES, Juliana Rodrigues; MASCARENHAS, Thais Silva. PISTELLI, Renata; BADUE, Ana Flávia. O controle social nas compras públicas da alimentação escolar. In: GONÇALVES, Juliana Rodrigues; MASCARENHAS, Thais Silva. (Orgs.). Práticas de comercialização - uma proposta de formação para a Ecosol e a agricultura familiar. Instituto Kairós. São Paulo, 2017 p. 124-140.

MARINI, Ruy Mauro. (1973) Dialética da Dependência. Petrópolis: Editora Vozes, 1990,

MARTINS, Carlos Eduardo. (2008). En publicación: América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales Ruy Mauro Marini. Antología y presentación Carlos Eduardo Martins. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008. ISBN 978-958-665-109-7 Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/04dialectica2.pdf

Rede PENSAN. VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Instituto Vox Populi. ISBN 978 65 87504 19 3. Disponível em https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/ Acessado em agosto de 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GODOI DINIZ, Tânia Maria Ramos de; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2020.

DEISTER, Jaqueline. Soberania alimentar: desmonte de políticas públicas impacta na mesa dos brasileiros. Brasil de Fato | Rio de Janeiro (RJ) | 17 de Outubro de 2019. Alimentação. Disponível em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2019/10/17/soberania-alimentar-desmonte-de-politicas-publicas-impacta-na-mesa-dos-brasileiros>

DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS FAZ FOME VOLTAR À MESA DOS BRASILEIROS. Sintsef Bahia, Salvador-BA, 24 de outubro de 2020. Disponível em: <https://sintsef.org.br/desmonte-de-politicas-publicas-faz-fome-voltar-a-mesa-dos-brasileiros/>

SOUZA, Maciana de Freitas e. O que é o Consea e o que significa seu desmonte? Justificando. Brasília-DF. Segunda-feira, 7 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/01/07/o-que-e-consea-e-o-que-significa-seu-desmonte/>
MELITO, Leandro. Bolsonaro promove desmonte das políticas de combate à fome. Cortes orçamentários, fim de programas, loteamento de cargos e fim de participação social colocam política em risco. Brasil de Fato. Segurança Alimentar. O joio e O Trigo. O4 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>

NORONHA, A. P. *O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão*, RS. 2013. 170f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

OLIVEIRA, T. R. P. R.; SOUSA, H. C.; SILVA, A. P. Agricultura familiar na alimentação escolar: estudo de caso em dois municípios de Minas Gerais. *Nutrire: Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição***.** São Paulo, SP, v. 38, n. 3, p. 256-268, 2013.

PRIZENDT, Susana. Soberania Alimentar: balanço de um desmonte. OUTRASPALAVRAS. Crise brasileira. 04/06/2021. Disponível em: **<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/soberania-alimentar-balanco-de-um-desmonte/>**

PROCÓPIO, F. de C.; OLIVEIRA, J. T. A. de; BORSATTO, R. S. As dificuldades para a participação de assentamentos rurais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso de Itapeva/ SP. *Retratos de Assentamentos*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 361-382, jan. 2015.

SCHWARTZMAN, F; M., CAR; B., C.M.; Villar, B.S. É preciso seguir com as compras diretas da agricultura familiar local pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos de Saúde Pública*, 2017; 33(12).

SOARES, P., MARTINELLI, S.S., MILGAREJO, L., DAVÓ-BLANES, M.C., CAVALLI, S. B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva,* v.20, n.6, p. 1891-1900, 2015.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade São Paulo*, v.19, n.4, p.933-945, 2010.

DA FOME À SOBERANIA ALIMENTAR: A AGROECOLOGIA COMO ALTERNATIVA DE UM OUTRO MODO DE EXISTÊNCIA

Carla Graziela Rodegueiro Barcelos Araujo
Elora Oliveira de Oliveira.
Cristine Jaques Ribeiro[1]

1. Introdução

O presente trabalho propõe problematizar, primeiro, o tema da fome e da insegurança alimentar e nutricional destacando o processo histórico que marca com violência os modos de existência. Consequentemente, acena para a importância da soberania alimentar e nutricional como subversão do Estado a partir da pauta lançada pelos movimentos campesinos. Por fim, propõe a agroecologia como modo sustentável de reinventar uma outra relação com a existência defendendo os heterogêneos modos de ser, saber e viver. A contextualização dos temas interseccionados, justifica a importância de trazer para o campo de discussão das políticas sociais e dos direitos humanos a importância de tal temática.

2. Fome: uma violência histórica

A fome - eis um problema tão velho quanto a própria vida. Tão velho quanto a humanidade. E um desses que põem em jogo a própria sobrevivência da espécie humana, levando em consideração que 14 milhões de famílias estão, no Brasil de hoje, em situação de extrema pobreza (MEYER apud CASTRO, 1984). Considerando o fato de que a informação acima tem mais de 30 anos, imaginaríamos que a situação do brasileiro seria

[1] Carla Graziela Rodegueiro Barcelos Araujo; PPG em Política Social e Direitos Humanos - Universidade Católica de Pelotas; grazirba@gmail.com.

Elora Oliveira de Oliveira; PPG em Política Social e Direitos Humanos - Universidade Católica de Pelotas; elora.oliveira@sou.ucpel.edu.br.

Cristine Jaques Ribeiro; PPG em Política Social e Direitos Humanos- Universidade Católica de Pelotas; cristinejrib@gmail.com.

diferente. Porém, ainda que alicerçados no avanço em ciência e tecnologia, hoje quase 20 milhões de brasileiros convivem com a incerteza alimentar.

O presente artigo propõe debater uma das veias mais abertas, como diria Galeano, do nosso Brasil. A fome é um fenômeno que não pode mais ser chamado de fantasma, visto que mais de 116,8 milhões de pessoas estão acometidas de insegurança alimentar, e quase 20 milhões em situação de fome extrema (OXFAM, 2021). A estimativa de morte é de 11 pessoas a cada minuto até o final deste ano, caso não haja mudanças no modelo de segurança alimentar e nutricional vigente. Um problema histórico, mas nunca na história estivemos tão direcionados ao assassinato nacional quanto agora.

Segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil (2020), o número de pessoas acometidas dessa mazela no nosso país é três vezes mais que a população total da Argentina, nossa latino irmã. Fala também que a insegurança alimentar tem avançado sobre a população que não se encontra em condição de pobreza, compreendendo que a taxa de desemprego bate na porta de aproximadamente 7 milhões de famílias brasileiras (OXFAM, 2021). São quase 15 milhões de pessoas que não possuem certeza de ter o almoço e o jantar no mesmo dia. Em 2018, eram 10,3 milhões de pessoas em insegurança alimentar grave, passando para 19,1 milhões, em 2020 (PENSSAN). Portanto, nesse curto período, foram cerca de nove milhões de pessoas a mais que passaram a ter, no seu cotidiano, a experiência da fome no Brasil.

> Com o carrinho de supermercado ainda quase vazio, o professor aposentado David Garbi, de 90 anos, não tira os olhos da lista de compras do mês. Pouco a pouco, vai refazendo com a caneta as contas ao checar os preços da prateleira. "Toda semana os produtos estão mais caros e vou tendo que diminuir a minha lista. Já compro o frango mais barato, mas, se o valor continuar subindo, vou ter que substituí-lo pelo ovo. Parece que a minha aposentadoria só diminui", diz o aposentado que ganha pouco mais de um salário mínimo, que atualmente é de 1.100 reais. (MENDONÇA, Heloísa, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-13/toda-semana-os-produtos-ficam-mais-caros-e-corto-a-lista-viver-com-o-pior-salario-minimo-em-15-anos.html)

Podemos iniciar o debate de diversos ângulos. A virada histórica do neoliberalismo no Brasil, marcado pelo golpe de 2016. Ou da eleição de Bolsonaro em 2018, ao passo que a Argentina, na mesma década, estaria legalizando o aborto e o uso de cannabis medicinal. Não pode ser (como afirmamos: não é!) coincidência que o Brasil esteja retrocedendo, por intermédio de um coro fascista e ruralista nas casas legislativas,

enquanto no continente ascendem os países liderados por progressistas. Derrotar a fome, hoje, é derrotar o modelo político vigente.

No prefácio à nona edição de *Geografia da fome*, André Meyer (1984, p. 11) nos provoca a pensar o conceito da fome e suas aparições nos estudos sociais do momento.

> No decurso da História, tinha havido, sem dúvida, épocas de fome. Mas isso parecia tão remoto! Continuava a haver fome em certos países. Mas isso parecia tão distante! As guerras às vezes acarretavam a fome. Mas isso parecia tão raro! Na realidade, sob essa aparente indiferença, havia algo mais do que simples imprevidência e egoísmo. Havia dois sentimentos mais profundos. O primeiro, oriundo da convicção milenar de que os males provocados por flagelos naturais são inevitáveis; o segundo, da ideia de que a própria organização das sociedades comporta desigualdades entre os homens e que estas, por sua vez, são inevitáveis. Para que então pensar no irremediável?

E seguimos:

> Um flagelo só é inevitável quando permanece em mistério. Os males provenientes da falta de alimentos continuam sendo um problema, mas já não são um mistério. Foi este o resultado de cento e cinquenta anos de trabalho científico. **Já hoje sabemos em que consistem as necessidades em alimentos. Já hoje sabemos o que é alimentação**. (MEYER APUD CASTRO, 1984, p. 12, grifos nossos)

O direito humano a uma alimentação adequada está redigido na Constituição Federal de 1988, ganhando espaço no primeiro governo Lula, que é um direito consagrado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Isso significa, basicamente, ter segurança alimentar, ou seja, poder fazer ao menos três refeições balanceadas ao dia. Sabemos a quantidade exata de nutrientes necessários para a manutenção deste organismo e hoje entendemos que qualidade alimentar se mostra de variadas formas, e não só em "não morrer de fome". Um organismo que não tem acesso a uma alimentação completa e balanceada é submetido a um processo de deficiência crônica e prolongada que debilita e limita a existência básica.

> Desta forma, muito embora a fome seja um fenômeno antigo, que aflige nossa sociedade desde a sua formação, e que na atual conjuntura brasileira já tenhamos arcabouço teórico, normativo e jurídico acerca da segurança alimentar e nutricional, **é possível percebermos que, em tempos de crise econômica, a fome volta a assombrar os lares brasileiros e a ser noticiado na grande mídia nacional**, o que pode promover o retorno do pensamento acerca da fome como fenômeno fatalista e inevitável de enfrentamento pelo poder público nesses momentos emblemáticos. (DA CRUZ e NUNES, 2019, p. 2 e 3, grifos nossos)

Depois do Brasil sair do Mapa da Fome mundial em 2014, após 10 anos de

trabalho do Fome Zero, a situação começou a se reverter logo em 2015. A crise econômica aliada à chegada de Michel Temer à presidência da República, em 2016, fez com que as políticas de segurança alimentar e nutricional fossem, pouco a pouco, esvaziadas. O que já não vinha bem ficou ainda pior a partir de 2019, com Jair Bolsonaro assumindo a presidência. Logo no primeiro dia de governo, ele extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

> Quando falamos em fome, falamos também no produtor que hoje está voltando a passar fome. Quando pensamos na fome e na segurança nutricional, pensamos na agricultura, na educação, onde o governo tem responsabilidade de prover alimentos, na saúde e na assistência social. Essas quatro grandes pastas governamentais, seja do município, do estado, ou do governo federal, estão envolvidas com a questão da fome. O senso comum pensa na fome somente nas grandes cidades e nas pessoas que estão na sinaleira, talvez elas sejam um indicador, mas temos um cenário muito mais amplo quando se pensa na fome", explica a coordenadora do AsSsAN Círculo. (SUL 21, disponível em: Fome no RS é maior nas regiões de grandes latifúndios, diz pesquisadora da UFRGS - Sul 21)

Desse modo, na sociedade capitalista, a fome aparece como uma das principais faces da questão social, pois sua natureza está articulada aos processos de produção e reprodução de fenômenos como a pobreza e a desigualdade social (DA CRUZ e NUNES).

3. Soberania alimentar

Quando ouvimos a expressão soberania alimentar, muitas dúvidas podem ocorrer. E dentre elas, essa é recorrente: qual a diferença entre segurança alimentar e nutricional para soberania alimentar? Importante recuperarmos rapidamente que o conceito de segurança alimentar foi proposto pela FAO em 1970. O objetivo era defender que a população mundial pudesse ter acesso aos alimentos. No entanto, as configurações históricas conduziram para o cenário da financeirização dos alimentos e sem controle nutricional para o acesso das populações que viviam em situação de fome ou de insegurança alimentar. Como consequência, houve o avanço da produção química e da introdução do agrotóxico nas plantações mundiais.

Com a realidade citada, os movimentos sociais pertencentes à via campesina internacional, em 1996 na sua segunda conferência realizada no México, pautaram o debate da importância de um outro tipo de produção de alimentos que garantisse o acesso nutricional saudável para toda população mundial, bem como, o controle da distribuição

e da comercialização. Forçando o enfrentamento com as corporações internacionais que determinavam a produção, a comercialização e a distribuição mundial. Processo que tornou a alimentação um ativo financeiro, fruto de contratos milionários e, que fortaleceram o envenenamento da biodiversidade. Com essa pauta internacional construída pela via campesina surge o conceito de soberania alimentar:

> É o direito dos povos a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação a toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais, a mulher desempenha um papel fundamental. (Ribeiro et al 2018, apud Cartilha plano nacional das sementes, 2015, p. 10).

Conceito estratégico, que propôs a multidimensionalidade do debate, instigando aquilo que chamamos hoje de intersecção temática, pois naquele período escancarar as relações de gênero, era necessário para denunciar o patriarcado, fruto da colonialidade presente até os dias atuais. Portanto, a soberania alimentar ultrapassa a garantia do acesso ao alimento, pois avança não só no acesso nutricionalmente saudável, conduzido pelo controle popular, mas em toda produção, comercialização, distribuição e transformação das relações de gênero, relações indizibilizadas, relações fruto do desejo do colonialismo e se mantendo como verbo no capitalismo,

Portanto, a soberania alimentar se apresenta como subversão da soberania imposta pela política estatal. Subverter a soberania é devolver o controle da existência para os povos, que desde a sua origem foram os guardiões da existência, a exemplo das experiências compartilhadas, como as sementes crioulas, em resposta da produção de sementes geneticamente modificadas.

No Brasil a política de segurança alimentar e nutricional surge primeiro como proposta do plano nacional em 1985, avançando só em 1999, com aprovação do plano nacional. Mas, em 2003 com o Programa fome zero se reatualiza com a construção de um novo referencial e, em 2006, se institucionaliza como a lei 11.346 - LOSAN - o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Essa institucionalização acolhe a proposição em considerar o alimento, dentro dos marcos de luta propostos pela Via campesina internacional que exige a soberania alimentar como princípio para de fato existir segurança alimentar e nutricional (SILVA, 2014).

Considerando as informações acima citadas, entendemos que para combater a fome e a insegurança alimentar e nutricional só será possível com a soberania alimentar enquanto conquista territorial. Ou seja, primeiro é preciso desterritorializar o próprio conceito, que foi capturado pela compreensão do comando de um tipo de Estado. Estado que viola a "vida nua", bem lembrada por Agambem (2010), ou seja, a vida matável. Feito isso, a desterritorialização da financeirização dos alimentos, a partir da ocupação realizada pelos movimentos sociais populares. Essa ocupação escancara anos de invasão colonial que exige um outro modo de se relacionar com a terra, com o planeta, entre os seres e, consequentemente, recuperar o modo de produção genuíno oriundo dos povos tradicionais.

3. Agroecologia: uma possibilidade de novas relações.

Quando observamos a fome como um projeto pertencente a estrutura societária capitalista e nesses tempos pandêmicos uma expressão que dilacera a realidade brasileira, imediatamente aquecemos a discussão e a luta pela soberania Alimentar, tendo em vista a estrutura que retira do povo o direito ao alimento, mas também a possibilidade de existir de acordo com suas políticas e estratégias de cuidado e produção da vida.

Nesse cenário de desafios a agroecologia emerge enquanto dispositivo e possibilidade de práticas produtivas que se contrapõe ao modelo convencional e conservador baseado na monocultura, exploração dos territórios sem considerar a finitude dos recursos naturais e os processos coletivos comunitários.Vale mencionar que a produção convencional afeta, também, comunidades próximas às suas plantações, pois interferem na qualidade da água, bem como no seu acesso, e nas possibilidades do solo, causando prejuízo não só à saúde daqueles que atuam de forma direta no labor da agricultura.

As práticas de agricultura tradicionais,intergeracionais (transmitidas de geração para geração), são anteriores às práticas convencionais mercadológicas. Contudo o termo agroecologia aparece entrelaçado aos movimentos de luta dos camponeses e camponesas que buscam uma opção de um outro modo de produção e vida que não seja este que deteriora a vida humana e não humana. De forma especial em oposição à Revolução Verde que ocorreu em meados da década de 1970 (LEFF, 2002).

Apesar de considerarmos a agroecologia como uma possibilidade e alternativa, durante muito tempo ela foi considerada uma agricultura alternativa, trata-se de uma prática que produz conhecimento e é considerada uma ciência tecida por diferentes áreas e saberes. De acordo com Aline Barboza Lima

> Essa ciência, busca resgatar o conhecimento dos povos tradicionais, dos agricultores e a sabedoria da própria natureza, além de valorizar a autonomia do produtor agrícola com foco numa economia mais justa e solidária. Nesse sentido, a agroecologia trabalha a terra com respeito, não utilizando agrotóxicos, cuidando do meio ambiente e preservando a diversidade cultural e biológica, partindo dos princípios do senso comum, filosofia e da religião (LIMA, 2017, p.131).

Estamos falando de uma área que se realiza por meio da interdisciplinaridade reproduzindo práticas de diferentes dimensões da vida humana como ecologia, técnico agronômica, socioeconômica, sociopolítica indo além da produção desafiando a perspectiva sistêmica (AQUINO, 2005).

Portanto a agroecologia não pode ser dimensionada conceitualmente somente como uma prática ou uma ciência, mas uma nova possibilidade de vida que questiona o modelo convencional e suas reproduções, se colocando como uma possibilidade concreta de outras relações .

Enrique Leff (2002) chama atenção para alguns elementos que permeiam a trajetória da agroecologia enquanto nova possibilidade de produção e relação no espaço rural tendo em vista um novo paradigma. Começando pela integralidade que sinaliza a necessidade do modo de produção não visar somente a dimensão econômica, mas todas as que interferem no convívio humano e não humano. O elemento seguinte seria a harmonia e equilíbrio entre as dimensões do convívio humano e não humano, passando para o próximo que se trata da autonomia e controle dos processos a serem decididos pela comunidade local minimizando as interferências de paradigmas externos.

Nesse cenário Leff (2002) aponta outro elemento que seria a manutenção e potencialização de circuitos curtos, que deságuam noutro elemento a Utilização do conhecimento local vinculado aos sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais, finalizando com o último elemento que é a pluriatividade, seletividade e complementaridade da renda, não vinculando a agroecologia somente a produção agrícola no que se refere à dimensão econômica, mas a possibilidade de expandir outras possibilidades como por exemplo o turismo.

Sendo assim, a agroecologia encontra-se presente no agenciamento de movimentos sociais, também nas instâncias técnicas e científicas que se empenham em avançar no contraponto às relações oriundas do modo de produção convencional, fato que não anula os tensionamentos e contradições vindas do produtivismo, mas propõe a reinvenção a cada desafio.

5. Considerações finais

A revolta é grande, o descaso e a impunidade, maiores ainda. Experienciar e estudar o Brasil da última década é dolorido, visceral, espinhoso. Porém, compreendemos aqui a chamada que a categoria serviço social faz para seus profissionais. Que não se calem, que se articulem e que entendam, de verdade, do que estão falando. Se o nosso Brasil está fadado ao fracasso, conduzido por um governo abertamente genocida, estaremos nós nos colocando à frente, sempre, da garantia dos direitos humanos e sociais, da manutenção de vida digna dos nossos povos.

Refletir sobre a fome enquanto expressão social nos coloca, de forma direta, a entendê-la como um projeto inerente ao sistema capitalista que tem por premissa a desigualdade. Há a necessidade, do sistema, da categorização de grupos, a divisão de classes e a fragmentação das áreas. Processo que nega a integralidade do humano e não humano que habita a vida. A fome desenha em sua dor a urgência em reconhecer as relações articuladas que engendram desde a produção do alimento até sua distribuição.

No caso do Brasil que apresenta as características de uma grande diversidade territorial e populacional essas dores e também as possibilidades são diversas e diferentes. Nesse sentido a Soberania Alimentar enquanto um novo paradigma que defende o direito dos povos em definir seus processos políticos, econômicos e de produção (de que forma produzir, o que produzir e para quem produzir), considerando a racionalidade local, se desenha como um horizonte no enfrentamento a insegurança alimentar e nutricional.

Nesse ínterim a agroecologia emerge como uma possibilidade de viabilizar os princípios defendidos pela soberania alimentar, indo além dos processos produtivos, mas uma forma de ser, saber e viver constituídos de existências e coletividade. E por fim, concluímos que a soberania alimentar e a agroecologia, através dos seus elementos e

princípios que colocam as relações locais como prioridade pode ser uma saída para a fome, merecendo atenção de políticas públicas estatais.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: **O poder soberano e a vida nua I**. 2ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

ALVES, Giovanni. Trabalho flexível, vida reduzida e precarização do homem que trabalha: perspectivas do capitalismo global no século XXI. *In*: ALVES, Giovanni;

VIZZACARO-AMARAL, André Luís; MOTA, Daniel Pestana (Orgs). **Trabalho e Saúde:** a precarização do trabalho e a saúde do trabalhador no século XXI**.** São Paulo: LTr, 2011. p. 39-55.

AQUINO, Adriana Maria. **Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável**. Brasília: Embrapa, 2005. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1079843>. Acessado em 26 de agosto de 2021.

CASTRO, JOSUÉ DE. **Geografia da Fome - o dilema brasileiro: pão ou aço?** Rio de Janeiro: Antares, 1984.

DA CRUZ, Samyra Rodrigues; NUNES, Elizangela Assunção. A FOME: UMA EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA. In: **Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019**. 2019.

DIAS, Miriam Thais Guterres. Os Profissionais na Intersetorialidade para a Atenção à Saúde e a Proteção Social: uma Revisão Narrativa. **Revista Sociedade em Debate.** Pelotas: EDUCAT, v. 24, n. 01, p. 22-40, jan./abr. 2018. Disponível em: https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1809. Acesso em: 01 jun. 2021.

FEDERAL, Senado. Constituição. **Brasília (DF)**, 1988.
HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Aline Barboza de. **Agroecologia e a semeadura da soberania alimentar por camponeses do Estado da Paraíba**. In: RODRIGUES, Maria de Fátima Ferreira (org.). Da terra que assegura a vida aos alimentos sem agrotóxicos. 1. ed. Curitiba: Appris, 2017.

LEFF, Enrique. Ignacy Sachs y el ecodesarrollo. In: Vieira, Paulo Freire et al (org.). **Desenvolvimento e meio ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs**. Porto Alegre: Pallotti; Florianópolis: Aped, 1998. p. 165-172

MELITO, Leandro. O que o fim do conselho de segurança alimentar e nutricional nos diz sobre perseguição ideológica e o risco de o Brasil perder os avanços na luta contra a fome. Mato Grosso do Sul: **O Joio e o Trigo**. Disponível em: https://ojoioeotrigo.com.br/2019/01/o-gatilho-de-bolsonaro-e-rapido-contra-pobres-indigenas-e-quilombolas/. Acesso em: 06/10/2021.

MENDONÇA, Heloísa. Salário mínimo: "Toda semana os produtos ficam mais caros e corto a lista": viver com o pior salário mínimo em 15 anos. **El País**: São Paulo, 2021.
BRASIL, Oxfam. **Brasil descumpre a maioria das recomendações da ONU para reduzir pobreza e desigualdades**. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/noticias/brasil-descumpre-recomendacoes-pobreza-e-desigualdades/. Acesso em: 06/10/2021.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política social na América Latina:: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Ser Social**, v. 12, n. 26, p. 147-175, 2010.

RIBEIRO, Cristine Jaques; AVILA, Jessica Silva de; MARQUES, Francine. Da Segurança à Soberania Alimentar: problematizando as políticas de combate à fome. Disponível em https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1673. Acesso em 10/10/2021.

PENSSAN, Rede. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/. Acesso em: 06/10/2021.

SILVA, Sandro Pereira. A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AGENDA POLÍTICA NACIONAL: PROJETOS, DESCONTINUIDADES E CONSOLIDAÇÃO. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf . Acesso em: 11/10/2021.

VELLEDA, Luciano. FOME NO RS É MAIOR NAS REGIÕES DE GRANDES LATIFÚNDIOS, DIZ PESQUISADORA DA UFRGS. **SUL 21**. Porto Alegre: janeiro de 2021. Disponível em: https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/01/fome-no-rs-e-maior-nas-regioes-de-grandes-latifundios-diz-pesquisadora-da-ufrgs/. Acesso em: 06/10/2021.

CONTRIBUIÇÕES DA ABORDAGEM DOS SISTEMAS AGRÁRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGROECOLOGIA

Carlos Eduardo Arns,
Oscar José Rover,
Juliano Vitória Domingues [1]

1. Introdução

Este trabalho resulta de um longo processo de atuação dos autores junto aos movimentos sociais da Agricultura Familiar e Camponesa (AFeC)[2] na região Oeste de Santa Catarina, na construção de ações de desenvolvimento local/rural e de agroecologia. Méndez e Gliessmann (2002) apontam a necessidade de despender esforços para identificar enfoques promissores que podem ser combinados para desenvolver investigações interdisciplinares na promoção do desenvolvimento sustentável de territórios rurais, contexto no qual se situa a agroecologia.

Este estudo tem o objetivo de relacionar aspectos da abordagem dos sistemas agrário com a construção e fortalecimento da agroecologia, com base na experiência de aplicação desta abordagem na formação de acadêmicos, na extensão universitária (ARNS et al, 2018) e em outros trabalhos que utilizaram essa abordagem na região Oeste Catarinense (BITTENCHOURT; BIACHINI, 1998; DEVES; RAMBO; MIGUEL, 2008; GHEDINI, 2013; DOMINGUES; 2013).

2. Sistemas Agrários e Agroecologia no diálogo com as diversidades e as dinâmicas do rural

Partimos do pressuposto que a AFeC e o rural se afirmam na diversidade e heterogeneidade, o que contribui para compreender sua relação com a agroecologia e as potenciais contribuições da abordagem dos sistemas agrários para o fortalecimento deste conjunto (rural, AFeC, agroecologia).

[1] Carlos Eduardo Arns, Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos – UCPEL/RS, tche@unochapeco.edu.br
Oscar José Rover, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC oscar.rover@ufsc.br
Juliano Vitória Domingues, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC, juliano.tche@gmail.com
[2] Para fins deste trabalho utilizamos a expressão Agricultura Familiar e Camponesa (AFeC) para atender as diferentes formas de identificação utilizadas pelos diferentes atores sociais da região, mas também para atender o sentido normativo (agricultura familiar) e o sentido histórico-político (campesinato).

2.1 A AFEC e o rural

Para uma compreensão tanto da agroecologia quanto da necessidade de novas abordagens e apoio a transformações sociais reivindicadas, especialmente pelos movimentos populares do sul global[3], é importante entender a resistência e persistência da AFeC e o alargamento da compreensão de espaço rural. Porém, esse longo e complexo processo não se constitui em objeto neste trabalho, ou seja, aqui apenas faremos referência a compreensões que guiam as reflexões na direção do objeto deste estudo, qual seja, a potencial contribuição da abordagem da Análise e Diagnóstico dos Sistemas Agrários (ADSA) no desenvolvimento da agroecologia junto à AFeC.

Não se pode menosprezar o importante debate teórico/acadêmico e político/normativo que envolvem essas duas categorias sociais/temáticas em suas construções históricas, bem como na atualidade. Aqui se dará destaque apenas a alguns de seus elementos para atender ao propósito deste trabalho.

Com relação à AFeC, a despeito do debate conceitual e das formas de relacionamento com e no sistema capitalista, faz-se necessário destacar o quase consenso em torno do reconhecimento de sua heterogeneidade e diversidade, resultante de suas construções sociais particulares e das diferentes realidades ambientais e geopolíticas nas quais foram sendo forjadas.

Nesta questão, Schneider e Escher (2014, p. 28), afirmam que o que *"se identifica con mayor claridad entre las diferentes publicaciones que buscan definir y operacionalizar el concepto de agricultura familiar en los países de América Latina, es el reconocimiento de su amplia heterogeneidad y diversidad"*.

Diversos estudos contribuem para se identificar e compreender a diversidade presente na AFeC no Brasil. Considerando as dimensões territoriais e a diversidade de biomas, somado à multiplicidade de grupos étnicos, tanto dos povos originários, como os chegados do processo de colonização, possibilita imaginar o mosaico existente no rural brasileiro. Entre os povos indígenas, são mais de 160, pelo menos três povos tradicionais de matriz africana e seus quilombos, grupos éticos como os cafuzos (SC), os caiçaras (SP), caboclos identificados em

[3] Santos *et al*. (2016) reafirmam que o conceito de Sul não aponta exclusivamente a uma geografia, mas uma metáfora para o sofrimento humano causado pelo capitalismo, pelo colonialismo e pelo patriarcado, e da resistência a essas formas de opressão (Santos, 1995, 2014), cujas dores e lutas, desigualmente distribuídas pelo mundo, se encontram invisibilizadas em uma multiplicidade de conhecimentos desperdiçados pela modernidade.

todo território nacional, os ribeirinhos, pescadores, quebradeiras de coco, varzeiro, pescadores artesanais, dentre tantos outros (ALTIERI, 2012; SCHNEIDER; ESCHER, 2014; SEVILLA GUZMÁN; MOLINA; 2013).

Com relação ao debate sobre o rural no Brasil, pode-se identificar um certo consenso sobre um rápido e profundo processo de mudanças no chamado "mundo rural", ocorrido nas últimas décadas. Mesmo convergindo sobre tal fato, as diferentes correntes analíticas divergem significativamente com relação aos fatores promotores das mudanças, seus impactos e perspectivas futuras, sobre o papel do espaço rural e das populações rurais.

Nesta perspectiva, Arns (2018) destaca que a partir das últimas duas décadas um conjunto de estudos tem buscado revelar mudanças em curso no mundo rural, como a perspectiva do crescimento das atividades não agrícolas num *continuum* urbano-rural do estudo de Graziano da Silva e Campanhola (2000), a demanda por novas funções para a agricultura, a chamada multifuncionalidade trazidas por Carneiro e Maluf (2003), e a pluriatividade discutida por Sergio Schneider (2006).

Assim, se a AFeC resiste e persiste por múltiplas estratégias e fatores históricos e o rural começa a romper com o estigma do atraso, tanto um quanto outro chegam ao século XXI apontando para a necessidade de novos olhares.

2.2. Agroecologia: heterogeneidade e diversidade desde o local

O termo agroecologia surgiu nos anos de 1970, porém muitas das práticas e princípios que ela busca resgatar e incorporar, através da investigação, são tão antigos quanto a própria agricultura e seguem orientando a construção do conhecimento atual e futuro em uma perspectiva sustentável (ALTIERI, 2012).

Wezel *et al.* (2009) informa que o termo agroecologia aparece na literatura se referindo a uma disciplina científica, a determinadas práticas agrícolas e a um movimento social. Estes distintos significados podem causar certa confusão, pois os autores recomendam que o uso do termo deve ser sempre explícito em sua interpretação. Considerando a diversidade de aplicações do termo, entendemos que os seus significados múltiplos devem ser compreendidos como uma das características diferenciadoras da agroecologia, razão pela qual se deve fazer o emprego adequado e, como propõem os autores, a devida explicitação em suas aplicações.

À medida em que diferentes práticas e formas de fazer agricultura alternativa foram se expressando, também foram se constituindo diferentes correntes de pensamento e movimentos,

que se interconectam como as agriculturas ecológicas (orgânica, natural, biológica, biodinâmica, regenerativa, permacultura, sustentável, dentre outras), que representam a diversidade e riqueza que envolve a agroecologia. Esta diversidade é considerada crucial, quando aplicada às mais diferentes condições territoriais, culturais, socioeconômicas e ecológicas do país (EMBRAPA, 2006).

Outra característica importante da agroecologia é a interdisciplinaridade, ao reunir e organizar conhecimentos e diversas áreas das Ciências Naturais e das Ciências Humanas, para conhecer, desenhar e manejar agroecossistemas sustentáveis, bem como para conservar a agrobiodiversidade, biodiversidade e sociodiversidade envolvida (MÉNDEZ, 2013).

Alguns autores buscam formular os princípios que regem o desenvolvimento da agroecologia, os quais podem ser sintetizados a partir dos trabalhos Altieri (2012), Gliessman (2009) e Caporal e Costabeber (2004), dentre os quais destacamos: 1- o uso racional dos recursos naturais renováveis localmente/entorno próximo; 2- construção da autossustentação dos sistemas produtivos, através da reciclagem e da máxima redução da dependência de *inputs* externos; 3- manejo dos recursos para um mínimo de impacto adverso ao meio ambiente; 4- promoção e manutenção da capacidade produtiva dos sistemas de produção no longo prazo; 5- recuperação e manutenção da diversidade biológica e cultural, valorizando o conhecimento da população local; 6- a finalidade última é a satisfação das múltiplas necessidades humanas.

A partir do entendimento da Agroecologia como um estilo de agricultura em uma perspectiva sustentável, Caporal e Costabeber (2004) sintetizam um conjunto de características deste modelo, dentre os quais destacamos alguns com maior relevância para o presente trabalho:

- *Interdisciplinaridade*: necessária para conhecer as realidades locais (diagnósticos e análises) para a construção de desenhos e introdução de melhorias (planejamento e implementação) em seus sistemas socioprodutivos, pois a agroecologia se referencia nos conceitos de soberania e segurança alimentar e nutricional;

- *Protagonismos dos sujeitos sociais*: identificar, reconhecer e empoderar os múltiplos atores sociais, na diversidade de grupos sociais de produção e consumo;

- *Meio natural*: respeitar e valorizar o meio natural, a partir de uma visão que integra o ser humano à natureza, para as suas construções no uso da biodiversidade como fator socioprodutivo;

- *Modelos de referência*: resgatar e valorizar os sistemas tradicionais, bem como as experiências contemporâneas de sistemas integrados de policultivos, de criação; agricultura periurbana, dentre outras;

- *Tecnologia*: prioriza e valorização dos ciclos de nutrientes, práticas de proteção vegetal, mas possibilita o uso de adubos químicos durante o período de conversão dos sistemas convencionais, desenvolvendo e promovendo tecnologias capazes de gerar a autonomia (tecnologias sociais), ou seja, de controle dos produtores e suas organizações.

- *Perspectiva de mudança*: a partir de uma visão processual, concentra os esforços em níveis de transição dos produtores e suas redes profissionais de proximidade, bem como em sua inserção nos sistemas agroalimentares;

- *Normatização/Institucionalização*: promover o surgimento contextualizado de regras aceitas localmente, estimulando e promovendo a certificação por sistemas participativos de garantia e vendas diretas com controle social;

Desde uma perspectiva agroecológica, Guzmán e Molina (2013, p. 76) afirmam que o

> campesinato é mais que uma categoria histórica ou sujeito social, uma forma de manejar os recursos naturais vinculada aos agroecossistemas locais e específicos de cada zona, utilizando um conhecimento sobre tal entorno condicionado pelo nível tecnológico de cada momento histórico e o grau de apropriação de tal tecnologia.

Ademais, Altieri (2012) cita cinco razões para as AFeC serem entendidas como promotoras da agroecologia e um patrimônio ecológico planetário: são a chave para a segurança alimentar mundial, são mais produtivas e conservam mais os recursos naturais do que as grandes monoculturas, quando diversificadas representam modelos de sustentabilidade, representam um santuário de agrobiodiversidade livre de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) e resfriam o clima.

Portanto, em uma compreensão agroecológica, as análises precisam revelar a integração da AFeC e seus ecossistemas, para conhecer efetivamente os agroecossistemas, como expressões da complexa relação homem-natureza.

2.3. O Diagnóstico e Análise dos Sistemas Agrários (DASA)

O Sistema Agrário é "um modo de exploração do meio historicamente constituído, duradouro; um sistema de forças de produção adaptado às condições bioclimáticas de um espaço dado e que responde às condições e necessidades sociais do momento" (MAZOYER, 1985). Neste sentido, a teoria dos Sistema Agrário é considerada "um instrumento intelectual que permite apreender a complexidade de cada forma de agricultura e de perceber, em grandes linhas, as transformações históricas e a diferenciação geográfica das agriculturas humanas" (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 71)

Desta teoria se desdobra uma metodologia de análise e diagnóstico dos sistemas agrários (ADSA), que identifica um sistema agrário a partir três elementos internos presentes em cada um de seus sistemas de produção: ecossistema; grupos sociais e suas organizações; e meios técnicos ou de produção. Estes 3 elementos se encontram constantemente em relação e são impactados (positiva ou negativamente) por fatores externos (sistema aberto), que produzem mudanças que podem levar a mudanças dos sistemas de produção e do próprio sistema agrário.

Para uma compreensão de um sistema agrário, Mazoyer e Roudart (2010) enfatizam que é necessário distinguir o objeto real de conhecimento, ou a agricultura tal qual ela é efetivamente praticada, do objeto teórico de conhecimento e de reflexão, ou o que o observador pensa desse objeto real, construindo metodicamente um verdadeiro objeto concebido.

A partir de um conjunto de autores desta teoria (Gret, 1984; Jouve, 1992; Mondain-Monval, 1993; Dufumier, 2007 *apud* MIGUEL, 2009) identificam-se duas etapas para iniciar um diagnóstico dos SA:1) zoneamento regional, identifica-se o espaço geográfico que possui os elementos do tipo ecológico (ecossistema) e do tipo antrópico que interagem (grupos humanos e meios de produção), e 2) caracterização da evolução e diferenciação dos SA, que consiste na reconstituição da evolução e diferenciação dos SA que se sucederam no espaço e no tempo, no território em estudo, bem como os fatores determinantes no processo de mudanças.

A partir deste instrumental teórico-metodológico, se pode compreender o processo de evolução de um sistema agrário, bem como identificar os diferentes sistemas agrários existentes em um determinado território.

Envolvendo a região Oeste de Santa Catarina, encontramos quatro estudos desenvolvidos a partir da abordagem dos sistemas agrários. O primeiro partiu da análise da agricultura em dois municípios (Boa Ventura, PR e Quilombo, SC) (BITTENCOURT; BIANCHINI, 1998); o segundo caracterizou quatro sistemas agrários na Região da Fronteira do Mercosul - Indígena, Caboclo, Colonial e Moderno (DEVES, RAMBO, MIGUEL, 2008)); o terceiro, voltado para a região Oeste de Santa Catarina, distinguiu três sistemas agrários - tradicional, convencional e o agroecológico (GHEDINI, 2013); o quarto envolveu a caracterização de duas comunidades como sistemas agrários, para compreender a diferenciação dos serviços de ATER local, onde identificou um o enfoque produtivo e outro assistencial nesses serviços (DOMINGUES, 2013).

Os trabalhos, mesmo apresentando diferentes nominações relacionados a abrangência de cada um, mostram em seu conjunto a forte relação entre os grupos humanos e os

ecossistemas, sempre defendidas pela agroecologia. Revela as diferentes racionalidades, emoções e expressões estéticas que se manifestam nos diferentes agroecossistemas, como formas de artificialização do meio que se materializam nos sistemas agrários. Estes trabalhos demonstram que a DASA se constitui em uma ferramenta capaz de captar e compreender a diversidade ambiental e a diversidade cultural presente no território e suas contradições e conflito, no processo de opressão e exclusão promovido pelo modo capitalista de produção.

Mais do que identificar os sistemas agrários, é possível entender a suas trajetórias históricas até o presente, de modo sistêmico, e fica possível, por meio de teoria e de reflexão, apontar tendências ou propostas de ação.

3. Considerações finais

Estabelecer semelhanças, convergências e complementaridades entre as abordagens dos SA e da agroecologia não é um exercício difícil quando se privilegia um olhar abrangente, como é o propósito deste trabalho. Essas duas abordagens possuem muitos elementos que as diferenciam em seus percursos de construção. Porém, a finalidade deste trabalho é dar relevo às suas confluências e complementaridades, com destaque para as contribuições da abordagem dos sistemas agrários para com a agroecologia.

A abordagem dos SA exige dos extensionistas e dos agricultores que exploram os agroecossistemas, o conhecimento da sua interação com ecossistemas. Ela revela um ponto de convergência com a abordagem da agroecologia, na medida em que todos os seus instrumentos de investigação e intervenção resgatam, valorizam e partem dos conhecimentos acumulados social e culturalmente, para a construção das melhorias identificadas como necessárias. Isto significa que os extensionistas deveriam conhecer e reconhecer as formas de ação dos AFeC no ecossistema. Se trataria sobretudo de revelar atividades que já estão sendo realizadas pelos AFeC, identificando suas forças e fragilidades para construir caminhos sustentáveis de melhoria.

Deste modo, a abordagem dos SA se articula com a da agroecologia por que ambas apontam papel de sujeitos ativos aos AFeC, capazes de interferir na construção das mudanças em seus sistemas e produção e agrários, pois a escolha e uso das técnicas e instrumentos envolvem diretamente a participação dos atores locais. Ambas as abordagens buscam identificar os atores locais como sujeitos de fala, como fontes de informações, também contribuindo nas interpretações e análises. Aos extensionistas mediadores e facilitadores caberia a promoção de diálogos, a problematização e reflexões sobre a realidade, a partir do

conhecimento científico e de outros olhares sobre o que seria conhecimento pertinente para cada território.

Ao valorizar as relações entre os AFeC e os ecossistemas, para além de analisar fragmentariamente cada componente do SA, manifesta-se as práticas e as técnicas de artificialização (sentido de arte no manejo) dos ecossistemas, o por quê, para quê e como se faz o quê se faz. Isto significa que se captam as escolhas e tomadas de decisão das pessoas, bem como suas motivações.

A integração das abordagens da agroecologia e dos SA permite uma análise mais integrativa sobre os instrumentos e técnicas, assim não sendo reducionistas, integrando uma visão de totalidade das práticas sociais, dos itinerários, de mapas e fluxogramas. A integração de tais abordagens permitiria um diálogo mais horizontal entre agricultores e extensionistas, distanciando-se das abordagens difusionistas da ação técnica nos territórios rurais. Ademais, quando um(a) extensionista se vê compreendendo o sistema e munido de ferramentas interdisciplinares e participativas, torna-se capaz de possibilitar um diálogo com sentido de troca de saberes, possibilitando que o tradicional se reproduza em novos processos, incorporando novos conhecimentos, sem que ocorra a desqualificação de saberes ou o "cancelamento" de saberes de modo unilateral (TOLEDO, 2016).

Apesar de ambas as abordagens, da agroecologia e dos SA, valorizarem uma perspectiva *bottom-up*, destacamos a importância do componente fatores externos, na medida em que ele força o olhar dos atores para além do entorno próximo e em múltiplas dimensões. Isto também lhes permite refletir sobre as diferentes realidades de seu território, assim como considerar que cada sistema agrário pode ser afetado por diferentes fatores externos (MÉNDES, GLIESSMAN, 2013).

A abordagem dos SA auxilia no esforço agroecológico de revelar e compreender os diferentes agroecossistemas de forma sistêmica, participante e interdisciplinar, como resultado da interação dos AFeC e outros agentes com os ecossistemas, mediante o desenvolvimento de práticas socioprodutivas e o uso coerente de meios técnicos.

Referências

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia:** bases científicas para uma agricultura sustentável. 3 ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012. 400 p.

ARNS, Carlos Eduardo. **As diferentes dinâmicas de cooperação e a participação das Políticas públicas para a agricultura familiar na região oeste de Santa Catarina, Brasil.**

In: Anais do VI Seminário de Políticas Sociais no Mercosul - SEPOME. / Políticas sociais e políticas públicas em tempos de crise globalizada. - São Paulo. / Max. Limonad, 2018, p. 446-466.

BITTENCOURT, Gilson Alceu; BIANCHINI, Valter. **Estudo de Sistemas Agrários nos Municípios de Boa Ventura, PR e Quilombo, SC**. Região Sul. Projeto de cooperação técnica INCRA/FAO - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Brasília, 1998;

CAPORAL, F. R. e COSTABEBER, J. A. **Agroecologia:** alguns conceitos e princípios. MDA/SAF/DATER-IICA, Brasília, 2004, 24 p.

CARNEIRO, Maria J.; MALUF, Renato S. (Orgs.). **Para além da produção**: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

DEVES, Otávio Diel; RAMBO, Anelise Graciele; MIGUEL, Lovois de Andrade. A **Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul:** uma análise dos sistemas agrários e das políticas de desenvolvimento neste "território"**.** Encontro de Economia Gaúcha (4.: 2008 maio: Porto Alegre, RS). Anais do evento. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008 <http://hdl.handle.net/10183/30350>**.**

DOMINGUES, Juliano Vitória. O **serviço de assistência técnica e extensão rural e as diferentes realidades em Chapecó/SC**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Agronomia) Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, Chapecó, 2013.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Marco referencial em agroecologia**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 70 p.

GHEDINI, Olavo José. **A reprodução camponesa em três sistemas agrários na região Oeste de Santa Catarina**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Centro de Ciências Agrárias - CCA. Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção. Florianópolis, 2013;

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 4.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 658 p.

GRAZIANO DA SILVA, José; CAMPANHOLA, Clayton. **O novo rural brasileiro**: uma análise nacional e regional. Jaguariúna: Embrapa/Unicamp, 2000.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. Tradução: FERREIRA, Cláudia F. F. B. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF, 2010. 568 p.

MAZOYER, M. **Dynamique des systèmes agraires**. Paris: Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, 1985. Rapport de Synthèse.

MÉNDEZ, Ernesto V.; BACON, Christopher M.; COHEN, Roseann. Agroecology as a transdisciplinary, participatory, and Action-Oriented Approach. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 37, p. 3–18, 2013. Disponível em: <10.1080/10440046.2012.736926>. Acesso em 21 out. 2021.

MÉNDEZ, Ernesto V.; GLIESSMAN, Stephen R. Un enfoque interdisciplinario para la investigación en agroecologia y desarrollo rural en el trópico latinoamericano. **Manejo Integrado de Plagas y Agroecología** (Costa Rica) No. 64 p. 5 - 16, 2002.

MIGUEL, Lovois de Andrade. Dinâmica e diferenciação de sistemas agrários. Editora da UFRGS, Porto Alegre, RS. 2009.

MIGUEL, Lovois de Andrade; MAZOYER, Marcel; ROUDART, Lourence. **Abordagem Sistêmica e Sistemas Agrários**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/189267/000740556.pdf?sequence>. Acesso em: 21 out. 2021.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, Editores Associados, 1986. 107 p.

TOLEDO, Victor M. **A Agroecologia é uma revolução epistemológica?** Entrevista concedida a Diana Quiroz. Revista Agriculturas: experiências em agroecologia. Rio de Janeiro-BR, v.13, n.1., março 2016, p 42-45. ISSN: 1807-491X.

SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas, pluriatividade e desenvolvimento rural no Brasil.** VII Congreso de la asociacíon Latino Americana de Socilogía Rural/ALASRU. Quito - Ecuador, Nov, 2006.
SCHNEIDER, Sergio; ESCHER Fabiano. El concepto de agricultura familiar en América Latina. En: Clara Craviotti (Org.). **Agricultura familiar en Latinoamérica:** continuidades, transformaciones y controversias. - lª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2014. 368 p.

SEVILLA GUZMÁN, Eduardo e MOLINA, Manoel Gonzáles de. **Sobre a evolução do conceito de campesinato**. Tradução literal (de) Ênio Guterres e Horácio Martins de

Carvalho. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 96 p.

VALLADARES, Lucia. Os dez mandamentos da observação participante. **Revista brasileira de ciências sociais,** v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007. (Resenha)

SANTOS, Boaventura de Sousa; ARAÚJO, Sara; BAUMGARTEN, Maíra. As Epistemologias do Sul num mundo fora do mapa. **DOSSIÊ. Sociologias,** v. 43, n. 18, set-dez, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-018004301>

WEZEL, A. *et al*. Agroecology as a science, a movement and a practice: a review. **Agron. Sustain. Dev**. v. 29, p. 503-515, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1051/agro/2009004>. Acesso em: 21 out. 2021.

TODA FOME É UMA DECISÃO POLÍTICA

Larissa Padilha de Brito
Elora Oliveira de Oliveira[1]

1. Introdução

Precisamos falar sobre desigualdades no Brasil. Somos um dos países mais desiguais do mundo, com gigantesco abismo social, e esses níveis extremos de desigualdades são incompatíveis com uma sociedade democrática e equitativa. Este trabalho se coloca como um chamado a discutir a fome distribuída nos territórios vulnerabilizados, situada justamente em um contexto acentuado com a pandemia. Para milhões de brasileiros, a fome é algo crônico e histórico. No contexto de pandemia, essa violência alavancou e chegou a números exorbitantes, nos levando novamente ao Mapa da Fome. São quase 15 milhões de pessoas que não possuem certeza de ter o almoço e o jantar no mesmo dia (VIGISAN, 2021).

Entendemos a fome enquanto produto e projeto político de um Estado neoliberal. Assim, ele se apresenta como forma de controle sobre os povos vulnerabilizados, a fim de manter a estratificação social que nos distancia e nos une ao mesmo tempo. Neste trabalho, pretendemos abordar a historicidade da fome enquanto questão social, de forma intimamente ligada ao capital e à governança. Não se trata apenas de carência alimentar e nutricional, é uma questão de subdesenvolvimento, de projeto de sociedade, regido por um sistema que busca lucro e controle da população também por intermédio da ausência de segurança e soberania alimentar, e assim nos cabe a necessidade fundamental de destacar componentes estruturais à discussão da fome como a distribuição da terra e o acesso à água , assim como o problemático ciclo da produção, comercialização e consumo de alimentos que cada vez mais estão limitados a pequenos grupos sociais.

Diante de indicadores populacionais, o Brasil deixou o mapa da fome em 2014, graças a políticas de valorização do salário mínimo e distribuição de renda, como o Bolsa Família, que resultaram em melhorias concretas na vida de milhões de brasileiros nos últimos anos. Em

[1] Larissa Padilha de Brito; PPG em Política Social e Direitos Humanos - Universidade Católica de Pelotas - larissa.brito157@gmail.com
Elora Oliveira de Oliveira; PPG em Política Social e Direitos Humanos - Universidade Católica de Pelotas - elora.oliveira@sou.ucpel.edu.br

contraste, desde o início da pandemia, os alimentos aumentaram 15% no país, segundo o IBGE (2021). E a dura realidade aponta que 23,5% foi a proporção da população brasileira que, entre 2018 e 2020, deixou de comer por falta de dinheiro, ou precisou reduzir a qualidade e quantidade dos alimentos ingeridos (FAO). Os determinantes da fome seriam, de forma simplificada, os flagelos naturais e a desigualdade social, provocadores de situações de insuficiência tanto na quantidade quanto na qualidade da dieta (CASTRO, 1986).

E, como recorte crucial na abordagem do tema, deve-se falar obrigatoriamente da pobreza e da condição econômica da grande massa populacional brasileira, e da reprodução dessa condição passada de geração a geração, reafirmando que a manutenção do status quo é determinante para a permanência do capitalismo. Foi isso que Josué de Castro (1946) descobriu nos mangues do Recife. Que a fome não é apenas carência alimentar e nutricional, é uma questão de subdesenvolvimento, de projeto de Estado, de controle populacional por intermédio da seguridade e soberania alimentar. E assim como Josué, compreendemos a fome como uma questão econômica, social, política, ambiental e de saúde pública. A fome enquanto um problema estrutural. A associação da fome ao acesso – ou não – aos alimentos já produz deslocamentos importantes para a discussão, ao reconhecer a fome como efeito de uma sociedade latifundiária, capitalista e desigual, sendo uma eloquente necessidade compreender e associar os efeitos do sistema econômico vigente nas possibilidades concretas de uma dieta, para abarcar a complexidade de um prato de comida na mesa do cidadão, é preciso discutir que sistema produz determinado consumo de alimentos e que alimentos são estes (FRUTUOSO e VIANA, 2021).

> Se partirmos do pressuposto de que aqueles que produzem os indicadores, aqueles que teorizam sobre a fome, aqueles que a medem, aqueles que inclusive desenham e implementam as políticas públicas que se interlaçam com o cenário da fome estão saciados, há algo dessa experiência que não está visibilizado. E essa ausência, historicamente, vai deslocando a palavra para o mesmo cenário: o da invisibilidade. **Quando é que começaremos a escapar da experiência dolorosa de reconhecer que temos milhares de pessoas com fome no nosso país?** (FRUTUOSO e VIANA, 2021, grifos nossos)

Nesse cenário muitas estratégias de defesa da vida foram utilizadas no enfrentamento do contexto atual da pandemia provocada pela Covid-19. Tais iniciativas foram necessárias diante do abandono do Estado, demonstrando que a combinação das crises econômica, política, sanitária e ambiental têm provocado um imenso impacto na condição de vida da população mundial, sobretudo, nos países da periferia do capitalismo que já sofriam com a desigualdade social, com as insuficiências nos sistemas de proteção social e com a ausência do Estado, como é o caso do Brasil. Nesse contexto, atravessado pelos impactos socioeconômicos da pandemia

percebemos o surgimento massivo de campanhas por parte da sociedade civil que invocavam a solidariedade, enquanto elemento motriz das ações, seja através da doação de alimentos, de materiais de higiene pessoal e/ou itens de proteção individuais, elas surgiram diversas em métodos, intencionalidades políticas e origens.

Dessa forma, para o desenvolvimento deste artigo a metodologia perpassa por levantamento bibliográfico e objetiva compreender em linhas gerais as discussões sobre a fome e os sistemas que geram e produzem a fome, assim como, desenvolver um olhar reflexivo sobre a experiência das cozinhas solidárias. Tendo como marco teórico crítico-dialético, com base também, na literatura produzida pelos próprios movimentos sociais.

2. Toda fome é uma decisão política!

A fome crônica e coletiva no Brasil é uma produção histórica que possui distintos significados, tanto no contexto mais amplo da sociedade como no universo particular das pessoas atingidas. Sendo uma visível reprodução da desigualdade social, é distinta daquela dos campos de concentração, das guerras, e das catástrofes climáticas. Na nossa sociedade, a fome se concentra em pessoas condenadas à incerteza de sobreviver desde muito cedo. Falar deste tema é discorrer sobre uma modalidade de genocídio, uma realidade em que a cena da morte está predita pela falta material e destinada ao cotidiano extremado de pobreza e violência. Situada no umbral entre vida e morte, a fome é difícil de ser descrita e compreendida pelos que não a vivenciam. E por maior que seja nosso esforço com a utilização de métodos de aproximação da realidade, é impossível traduzir em palavras esta perversão social, definida por processos de exclusão, os quais se revelam em cada contexto de dominação política e econômica (FREITAS, 2003).

Nossa sociedade está simultaneamente convivendo uma convergência de crises - política, econômica, social - e com certeza a pandemia da Covid-19 escancarou a situação permeada de desigualdades da realidade brasileira, e culminou na maior crise sanitária vivenciada pela humanidade no período atual. Desde fevereiro de 2020, com a confirmação do primeiro caso de infecção pelo vírus Sars-CoV-2 no Brasil[2], o país e o mundo têm buscado medidas de redução dos impactos causados pela pandemia, como medidas de proteção sanitária e de diminuição dos prejuízos econômicos e sociais agravados pela pandemia.

[2] https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca

Historicamente, o aprofundamento da crise estrutural do capital, que se manifestou desde o início da década de 1970, marca todos os continentes no tempo presente. O desemprego generalizado, a intensificação das migrações, a explosão da dívida pública, a priorização do fundo público para os interesses do capital, a depreciação dos direitos sociais, os altos níveis de pobreza e aprofundamento das desigualdades sociais, a criminalização dos movimentos sociais resistentes à opressão, à alienação e à exploração dos trabalhadores, juntamente com o conservadorismo político que legitima esta bárbara sociabilidade sob o manto do capital, são algumas destas marcas. De acordo com Ruy Mauro Marini, a dependência

> é uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (Marini, 2000, p. 111).

No Brasil, o contexto atual da pandemia escancara faces de uma desigualdade já vivenciada pelo povo brasileiro, cenário que acelera as transformações do mundo do trabalho, e aprofundados pelas escolhas políticas e econômicas que estão sendo feitas hoje no país, como o desmonte do Estado, desemprego e precarização, aumento da exploração dos(as) trabalhadores(as), desmonte das estatais, privatização, reprimarização da pauta exportadora (DIEESE,2021). A realidade do desemprego aprofunda o número de pessoas em situação de extrema pobreza. E Segundo dados do DIEESE em julho de 2021:

> A pandemia aprofundou a desigualdade social, aumentando o número de pessoas em situação de extrema pobreza, segundo dados do Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico). Em março de 2020, início da pandemia no Brasil, havia cerca de 13,5 milhões de pessoas nessa condição, contingente que, em março deste ano, havia aumentado em 784 mil pessoas, o que representa um crescimento de 5,8%.

No ambiente da miséria, pobreza e sofrimento, território que é resultado do racismo brasileiro que promove a extinção do povo negro, passa o caminhão do lix e mulheres negras sobem na caçamba para catar comida estragada e jogada fora[3]. Esta é a realidade de um país que já foi a sexta economia do mundo! Esses dados, apontam índices de desigualdade gigantescos entre as classes, frente a uma realidade que condiciona a classe trabalhadora a esforços desmedidos por sobrevivência, enquanto a classe burguesa defende a manutenção e aumento dos seus privilégios, sobretudo do seu patrimônio. Artimanhas essas, que não somente ampliam a faixa de desigualdades, mas legitimam o sistema capitalista, que como estratégia de

[3] "Moradores coletam comida em caminhão do lixo em Fortaleza" disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/10/18/moradores-coletam-comida-em-caminhao-de-lixo-em-fortaleza.ghtml.

manutenção, cria a ilusão de que "estamos todos no mesmo barco", para justificar a crise mundial, ao passo que mantém seus privilégios e amplia seu patrimônio.

Recentemente, foram publicados os dados do Inquérito Nacional sobre a Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid19 no Brasil, desenvolvido pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN, 2021), como parte do projeto VigiSAN, este inquérito expõe dados sobre uma condição já vivenciada de deterioração das condições de vida da população e do aumento das desigualdades sociais que foram significativamente afetadas pela pandemia, "(...) a insegurança alimentar grave afeta 9% da população – ou seja, 19 milhões de brasileiros estão passando fome" (VIGISAN, 2021). Essa condição extrema, aliada a outros fatores desvelam a dura condição de vida enfrentada pela população brasileira. E essa realidade observada também deve ser analisada sob a ótica do gênero, cor, escolaridade e renda, tais condições afetam diretamente a situação da segurança alimentar. Domicílios chefiados por mulheres, habitados por pessoas pretas e pardas e com baixa escolaridade são as que mais sofrem com a fome no país (VIGISAN, 2021).

Entretanto, não é concebível analisar a pandemia sob o mesmo prisma social. Ela assume proporções acentuadas e incide de modo diferenciado e desigual entre a população brasileira, causando efeitos devastadores nas populações mais vulneráveis e empobrecidas, ao mesmo tempo que, identifica-se um aumento expressivo no número de bilionários durante a pandemia, numa escala global.

> Segundo a revista Forbes (DOLAN, 2021), 22 brasileiros entraram ou retornaram à lista de pessoas com pelo menos 1 bilhão de dólares em patrimônio, em 2021. No total, são 65 brasileiros na lista e 2.755 em todo o mundo (660 a mais que no início de 2020). (DIEESE, 2021)

Nesse sentido, compreendemos que um país capaz de perdoar sonegação fiscal por parte do grande empresariado[4], avaliado em cerca de 415 milhões de reais, pessoas ainda tenham que catar comida do lixo na busca da dignidade de se alimentar, o Estado e a governança, abertamente genocida, estão designando suas populações mais vulneráveis ao abismo de uma vida sem propósito, sem previsão de um futuro onde a vida valha mais que uma nota de dez reais. Fazemos, aqui, em poucas palavras e breves considerações históricas que a chapa Bolsonaro-Mourão é responsável pelas mais de 20 milhões de pessoas em extrema pobreza no Brasil de hoje (VIGISAN, 2021), que o agronegócio e grandes latifúndios são o pano de fundo

[4] "Luciano Hang, o empresário patriota que dribla os impostos no Brasil", disponível em: https://brasil.elpais.com/pandora-papers/2021-10-04/luciano-hang-o-empresario-patriota-que-dribla-os-impostos-no-brasil.html.

para a expansão desse sistema de fome, que não é meramente causal, mas projetado, a muitas mãos e desvios de verbas públicas, sonegações fiscais e gastos imensos.

Garantir que todos os brasileiros pudessem fazer três refeições ao dia era uma das metas do então presidente Lula. O programa Fome Zero e o programa Bolsa Família, são considerados até hoje um dos maiores exemplos bem sucedidos de combate à insegurança alimentar. E junto do Programa Bolsa Família, diversas iniciativas foram construídas e tem direta relação com o enfrentamento a insegurança alimentar, foi formado um conjunto de políticas públicas como a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; voltadas a debater o problema da fome envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios.

> Ora, não nos parece coincidência que os avanços nas políticas públicas de combate à fome no Brasil estejam, também, relacionados ao apelo do Programa Fome Zero, que enunciava o problema da fome, sua magnitude e a complexidade das políticas públicas de SAN no país. Pontuamos aqui o fato de que nomear o problema da fome como fome é uma decisão política do debate visibilidade/enunciação que, no caso do Programa Fome Zero, ao escolher o termo fome em detrimento de outros termos, como desnutrição ou insegurança alimentar, pode ter acarretado um alcance e uma eficácia diferente de outros programas com a mesma temática. Qual o apelo e os significados que as ações políticas podem gerar para a população com base na forma com que são nomeadas? O apelo e os significados seriam os mesmos se esse programa fosse chamado de "Desnutrição Zero" e/ou "Insegurança Alimentar Zero"? Nomear a fome remete a algo que muitos brasileiros sabem o que significa - como experiência -, o que não necessariamente acontece quando usamos outros termos e/ou conceitos. (FURTUOSO e VIANA, 2021)

3. Cozinhas Comunitárias: MTST matando a fome e garantindo solidariedade e afeto, de Norte a Sul do país

A escalada da fome durante a pandemia não é de responsabilidade de um vírus, mas de escolhas políticas de negação e da ausência de medidas efetivas de proteção social. A pandemia escancarou a histórica desigualdade social já vivenciada no Brasil, ao passo que os dados sobre a condição do novo coronavírus se proliferavam deixando um lastro de vítimas totalizando mais de 600 mil mortes em nível nacional no momento dessa escrita. Iniciativas de apoio às populações mais vulneráveis nasciam em todos os cantos do país, e nesse sentido, partimos de algumas experiências concretas de enfrentamento à fome, como as cozinhas solidárias, para problematizar as ações que combatem a insegurança alimentar que tanto afeta os trabalhadores do Brasil no momento que tem se tornado difícil manter a refeição de cada dia na mesa. Essas iniciativas foram necessárias dentro de um cenário de ausência do Estado num contexto

devastador, ao mesmo tempo que os atores centrais denunciam a desigualdade estrutural e os fatores que produzem a fome.

Num momento em que 377 brasileiros perderam o emprego por hora[5], quase 1,3 milhões de carteiras não assinadas, não nos parece concebível que o Estado esteja cumprindo sua função de garantir acesso à quantidade e qualidade de alimentos básicos. Nesse sentido, as cozinhas solidárias, estratégias defendida pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra[6], busca assegurar junto à luta por moradia digna, iniciativas que combatam a insegurança alimentar que tanto afeta os trabalhadores do Brasil.

Ainda que criminalizado pelo senso comum (incentivado culturalmente pelo poder hegemônico), o movimento social busca fortalecer iniciativas que garantam condições mínimas de sobrevivência da população mais empobrecida, em um momento crucial de enfrentamento à fome no Brasil. Até o momento, já foram mais de 68 toneladas de alimentos distribuídos, em contraponto ao que Bolsonaro já chegou a dizer, em julho de 2019, que "falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira"[7]. Voltou atrás como é seu *modus operandi* de desgovernar. Mais recentemente, em setembro, afirmou: "Alguns passam fome? Sim, passam fome. Mas a média dos que passaram a comer mais foi bem maior. Se você lembrar de quanto pesava no ano passado e quanto pesa agora, na média todo mundo engordou um pouco mais. É uma realidade", diz o (des)governante em mídias abertas.

> Mesmo vivendo num país assolado pela dor e pelo luto de quase meio milhão de vidas perdidas para a covid-19, ações concretas de solidariedade como as Cozinhas Comunitárias e o combate à miséria, para além de dados numéricos, multiplicam incontáveis momentos de fé na luta, na vida das pessoas e na certeza de que o poder popular vencerá a invisibilidade perante um governo que despreza seu povo e, assim, que nenhum trabalhador, nenhuma trabalhadora e suas famílias vivam mais sob o punho cruel e real do fantasma da fome. (MTST, 2021)[8]

As cozinhas comunitárias são formadas por grupos diversos de voluntários que se preocupam com o bem estar do outro e invocam a solidariedade como forma de responder às demandas geradas pela ausência do Estado, para além da concretização do acesso a refeição

---

[5] "Em um ano de pandemia, 377 brasileiros perderam o emprego por hora", disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/07/24/em-um-ano-de-pandemia-377-brasileiros-perderam-o-emprego-por-hora.ghtml.

[6] Compreendendo a necessidade de dar visibilidade ao assunto, indicamos o artigo "As cozinhas solidárias do MTST: refeições gratuitas e afeto nas periferias do Brasil", disponível em: https://mtst.org/mtst/as-cozinhas-solidarias-do-mtst-refeicoes-gratuitas-e-afeto-nas-periferias-do-brasil/.

[7] "Falar que se passa fome no Brasil é uma grande mentira, diz Bolsonaro", disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/19/falar-que-se-passa-fome-no-brasil-e-uma-grande-mentira-diz-bolsonaro.ghtml.

[8] "O dia mundial da Segurança Alimentar num país assolado pela fome", disponível em: https://mtst.org/noticias/o-dia-mundial-da-seguranca-alimentar-num-pais-assolado-pela-fome/.

levam em consideração ser um espaço de apoio psicológico de muitas pessoas, na condição atual tem sido afetado, ou pela solidão, ou a preocupação da instabilidade da sua condição social, as cozinhas se propõem a um espaço de acalanto a quem precisa, como reforça Eduarda Osório, coordenadora do MTST-RS [9].

> "Num cenário de barbárie, miséria, desemprego, pandemia e fome, precisamos construir estratégias coletivas de resistências sociais frente ao abismo de desigualdades presentes na vida cotidiana. Não podemos naturalizar e ver com normalidade nossas crianças nos semáforos, nossos jovens fora da escola, nossas mulheres acometidas pela violência doméstica. Muito menos, ser coniventes com o genocídio proposto pelo Estado brasileiro, que ceifou quase 600 mil vidas por conta da covid-19" (OSÓRIO, 2021)

É impossível afirmar que as crises enfrentadas pela população brasileira são frutos da pandemia da Covid19, entretanto com a chegada do coronavírus percebemos um acirramento no abismo social. Em um sistema hegemonizado por grupos que detêm o poder econômico e que têm no neoliberalismo sua face mais cruel e isso agrava a condição brasileira, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil buscam construir respostas resultado de uma política econômica que não tem compromisso com a redução das desigualdades sociais e no enfrentamento dessa crise.

Considerações Finais

Estamos vivendo um momento absurdamente triste na história do nosso país. Trouxemos dados comprobatórios, dizendo que o povo está, realmente, morrendo de fome de um lado, para que outros enriqueçam mais e mais, de outro. Sob nossa ótica, essa é uma questão intimamente ligada ao poder e a promoção de políticas públicas, que, em sua maioria, têm sido de governo, não de Estado, e compensatórias, não emancipatórias. E, nesse momento, devemos lembrar que o planeta ainda dorme e acorda com um vírus invisível, banalizado e quase esquecido, pois a vida segue o curso normal, àqueles que comem. Bolsonaro veta o apoio emergencial à agricultura familiar camponesa e colabora com a epidemia de fome, atacando os agricultores familiares do Brasil, responsáveis por produzir aproximadamente 75% dos alimentos consumidos pelas famílias brasileiras[10], a agricultura familiar camponesa também

[9] MTST ocupa imóvel abandonado para construir cozinha solidária no Rio Grande do Sul - Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/09/27/mtst-ocupa-imovel-abandonado-para-construir-cozinha-solidaria-no-rio-grande-do-sul

[10] "A agricultura familiar produz 75% dos alimentos consumidos pelo brasileiro", disponível em: https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/agricultura-familiar-produz-75-dos-alimentos-consumidos-pelo-brasileiro/.

conserva áreas florestais que fornecem água, energia e amenizam as mudanças climáticas ocorridas nas últimas décadas.

Para tanto, afirmamos que, com leituras e compreensões de mundo pautadas no materialismo histórico-dialético, a hegemonia do sistema capitalista se dá politicamente, enquanto o Estado financia políticos que estão no topo da pirâmide social, fomentando a luta de classes (leia-se classe trabalhadora em combate entre si), disciplinando e controlando o povo, incentivando a competição num cenário onde não haverá vencedores, apenas lucratividade, que não será do trabalhador.

> Este é o compromisso que nos cabe assumir e que somente pode ser alcançado através de práticas interdisciplinares, pautadas em um horizonte ético de humanização e qualidade de vida. Isto exige um contínuo processo de construção de conhecimentos, pela via da pesquisa e da intervenção profissional competente, vigorosa e crítica, alicerçada na Política Nacional de Saúde e no Projeto ético-político do Serviço Social. (MARTINELLI, 2007, p. 24)

Nesse sentido, dentre as diferentes experiências construídas em meio a pandemia, os movimentos sociais assumiram o papel de buscar estratégias de manutenção da vida, invocando a solidariedade de voluntários e doadores estabelecendo vínculo com a classe trabalhadora, buscando saciar a fome e combater suas causas estruturais, denunciando que enquanto uns passam fome outros aumentam consideravelmente sua fortuna. A organização das cozinhas comunitárias é essencial, pois busca dar respostas concretas às necessidades territórios negligenciados pelo Estado, denunciando a ausência de políticas públicas/sociais voltadas para garantir as necessidades básicas e imediatas da população.

Referências

CASTRO, JOSUÉ DE. **Geografia da Fome - o dilema brasileiro: pão ou aço?** Rio de Janeiro: Antares, 1984.

DIEESE. Boletim de conjuntura - **Número 29** – Junho/Julho de 2021, disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html> acesso em 22 de agosto de 2021.

FREITAS, Maria do Carmo Soares de. **Agonia da fome**. Editora Fiocruz, 2003, disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/r9y7f/pdf/freitas-8589060047.pdf>, acesso em 22 de agosto de 2021.

FRUTUOSO, Maria Fernanda Petroli; VIANA, Cássio Vinícius Afonso. Quem inventou a fome são os que comem*: da invisibilidade à enunciação–uma discussão necessária em tempos de pandemia. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 25, 2021.

O CENÁRIO RECESSIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DO CONSEA

Wanda Griep Hirai[1]
Thayná da Silva Felix[2]

1. Introdução

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea, extinto pelo Presidente Bolsonaro no primeiro dia de seu governo, foi um órgão de assessoria federal imprescindível para o controle social e o planejamento de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Criado em 1994, o órgão foi fruto das lutas dos trabalhadores em busca do acesso básico à alimentação, porém foi revogado duas vezes desde a sua criação: a primeira no governo de Fernando Henrique Cardoso e a segunda no governo de Jair Bolsonaro em 2019. Representava um espaço de consolidação da participação da sociedade nas políticas voltadas à promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e de defesa de uma agenda da administração pública que defenda os cidadãos da violação do direito humano à alimentação adequada (JAIME, 2019).

A fome, como manifestação das expressões da *questão social* advindas das desigualdades geradas dentro do sistema capitalista, parecia na década de 2000 um problema para o qual era possível vislumbrar respostas concretas do Estado capazes de atenuá-lo. Até durante um bom tempo, obteve-se uma redução significativa no percentual de pessoas em situação de insegurança alimentar. Para isso, foram necessárias ações de Estado compromissadas com a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA.

Entretanto, de acordo com a Rede PENSSAN (2021), dados da Pesquisa Orçamentária Familiar – POF já apontavam para o crescimento da insegurança alimentar e nutricional em 2017, devido à crise socioeconômica e política instaurada no país, advertindo para o retorno ao mapa da fome onde o Brasil esteve até 2014. De fato, reverteram-se os avanços conquistados durante anos com as políticas de SAN, e o país retornou em 2020 para o mapa da fome após se somarem as referidas crises à crise sanitária da covid-19, que intensificou a crise já instalada.

Partindo dos documentos disponibilizados a partir das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o presente artigo busca apontar como a revogação do Consea desordena e enfraquece as ações voltadas à SAN, dando espaço aos projetos

[1] Docente do curso de Serviço Social na Universidade Federal de Alagoas. E-mail: wanda.hirai@gmail.com.
[2] Graduanda em Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas. E-mail: thayfxx@gmail.com.

ultraneoliberais expostos no governo de Bolsonaro. Para isso, optou-se por dividi-lo em três seções, discorrendo sobre: 1) Construção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a defesa pelo Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA; 2) Mudança de perspectiva: os governos petistas e sua relação com as políticas de SAN; 3) A intensificação do projeto neoliberal no Brasil e o declínio nas políticas de SAN.

Tendo como metodologia a pesquisa do tipo bibliográfico-documental orientada pelo materialismo histórico-dialético, o presente artigo expõe como o cenário recessivo das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional decorre do processo de consolidação do projeto neoliberal, composto por diversos elementos que incidem na desarticulação e no enfraquecimento de mecanismos do Estado em defesa dos direitos sociais, neste caso, o Consea.

2. A Política Nacional de SAN e o cenário de mudanças do Consea

2.1 Construção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a defesa pelo Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA

No Brasil, a Política de Segurança Alimentar adquiriu ampla visibilidade quando seus objetivos centrais voltaram-se não apenas à questão do suprimento das necessidades alimentares da população e autossuficiência nacional na produção agrícola, mas diante da incorporação de novos elementos ao conceito de Segurança Alimentar, entre eles: o direito à informação, a diversidade cultural, a qualidade (física, química, biológica e nutricional) etc.

Em 1992, com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Durante seu governo, em 1993, em decorrência do Movimento pela Ética na Política, surge a Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, liderada por Herbert de Souza – mais conhecido por Betinho. A referida campanha deu visibilidade ao quadro dramático da existência de milhões de miseráveis nos campos e nas cidades. A bandeira que mobilizou milhares de brasileiros foi "A fome não pode esperar". Cinco mil comitês foram desenvolvidos por todo o Brasil. Nesse mesmo ano, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) divulgou os mapas da Fome I, II e III, demonstrando a existência de 32 milhões de brasileiros que viviam em condições de indigência (COSTA; PASQUAL, 2006).

O movimento desencadeado assumiu uma dimensão nacional, inspirada em razões de ordem ética e na importância da solidariedade, dando subsídio para a realização da I

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN, realizada em 1994, com o tema "Fome, uma questão nacional". O governo de Itamar Franco, pressionado pela sociedade civil organizada e reconhecendo o círculo vicioso formado pela fome, miséria e violência, em parceria com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, elaborou dois instrumentos para auxiliar na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: um conjunto articulado de compromissos de ação governamental baseado nos princípios de parceria, solidariedade e descentralização (publicado em abril de 1993) e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea em abril de 1993, como órgão de aconselhamento da Presidência da República, composto por oito ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, dos quais 19 indicados pelo Movimento Ética na Política.

No final de 1994, extingue-se o Consea, substituído por ações do Programa Comunidade Solidária. Isso provoca indefinições na Política Nacional de Segurança Alimentar, bem como o não cumprimento das normas básicas da referida política, devido à fragmentação da política pública de combate à fome. Apesar da pequena duração do Consea, ele contribuiu efetivamente na construção de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional, pois introduziu a questão da fome na agenda política nacional, a partir da mobilização da sociedade civil, além de ampliar espaços de participação da população quanto à formulação e ao controle das políticas públicas.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), o tema da segurança alimentar e nutricional deixa de ser visto como objetivo estratégico de desenvolvimento social para o país. Com a criação do Programa "Comunidade Solidária" e a extinção do Consea, o combate à fome e à pobreza adquire uma nova institucionalidade. Criado por decreto presidencial, o Programa Comunidade Solidária deveria promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federais, estaduais e municipais), mediante um plano nacional de estabilização econômica sem, contudo, modificar as condições estruturais que geram a fome.

O primeiro mandato de FHC (até 1998) foi marcado pelo desmonte e pela desestruturação de áreas e programas referentes à Segurança Alimentar. Entre 1995 e 1999, houve uma redução de 20% no orçamento dos programas do Ministério da Agricultura que faziam interface com o tema da segurança alimentar; a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab teve suas ações desarticuladas, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – Inan foi extinto em 1997, fragilizando os programas de suplementação alimentar (COSTA; PASCOAL, 2006). Os prejuízos dessa proposta conservadora impactaram forte e

negativamente no desenho de uma política nacional de combate à fome, num país que necessitava de ações ampliadas, muito diferentes das adotadas. Estas se limitavam a atender a municípios considerados "miseráveis" (grifos nossos), limitando a segurança alimentar a escassas ações assistencialistas e pontuais.

2.2 Mudança de perspectiva: os governos petistas e sua relação com as políticas de SAN

De acordo com Hirai et al. (2020), na agenda política de Lula da Silva, eleito em 2003, a luta contra a fome e a exclusão social eram fundamentais, com a adoção do Programa Fome Zero, o qual possuía ações estratégicas e integradas de combate à miséria, tornando-se referência mundialmente. Neste governo, o Consea é retomado. Esse retorno, de acordo com os autores, "assumiu firmemente um papel para além de simples assessoria governamental, impulsionando ações dos governos, principalmente em favor da criação do Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil" (2020, p. 500).

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN ocorreu a partir da iniciativa do Programa Fome Zero no governo Lula, em 2004. Nesse mesmo período foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – Mesa, quando foram retomados os programas de segurança alimentar que haviam sido extintos no governo FHC. A II CNSAN deliberou sobre ações públicas de segurança alimentar e nutricional correspondentes aos níveis federal, estadual e municipal, bem como encaminhou propostas de âmbito nacional que foram sistematizadas e publicadas em documento próprio, distribuído aos participantes dessa Conferência.

O relatório final dessa CNSAN começa com uma citação que demonstra a realidade do Brasil: **"Quem tem fome tem pressa"** – Herbert de Souza. As propostas prioritárias aprovadas em plenária, relacionadas a questões institucionais, foram as seguintes: Direito Humano à Alimentação, Institucionalidade, Participação Social, Monitoramento, Avaliação e Indicadores, Soberania Alimentar e Relações Internacionais, Reforma Agrária, Agricultura Familiar, Agricultura Urbana, Agroextrativismo, Recursos Genéticos, Transgênicos, Sementes e o Acesso e Uso dos Recursos Naturais e da Água (II CNSAN, 2004).

Após a II CNSAN, notaram-se avanços na agenda pública brasileira, como a incorporação da Política Nacional de Segurança Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada, com a retomada dos Conseas estaduais a partir de 2003 e a realização das Conferências, que contam com a participação da sociedade civil e do Estado. Observa-se também a progressiva apropriação das diferentes dimensões de soberania da segurança

alimentar e nutricional pelas redes, articulações, fóruns e movimentos sociais. Vários indicadores sociais mostram a redução da fome desde a criação de programas de transferência de renda, no governo Lula, como: Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, entre outros.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) é a instância máxima do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e se realiza a cada quatro anos, conforme dispõe a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan).

A III CNSAN foi realizada em 2007, tendo como tema "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional". Destacava que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan deveria potencializar as políticas estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, fortalecendo as vocações de cada esfera de governo.

A IV CNSAN realizou-se em 2011 e teve como tema "Alimentação Adequada e Saudável – Direito de todos". Debateu e deliberou sobre proposições voltadas a proteger, promover, respeitar e prover o direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo, direito fundamental e universal previsto na Constituição brasileira.

Por fim, a V e última CNSAN realizou-se em 2015, com o tema "Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar". Visou sensibilizar a sociedade brasileira, ampliar a participação da juventude e democratizar os conceitos de soberania, segurança alimentar e nutricional em suas várias dimensões: social, econômica, política, ambiental e cultural (CONSEA, 2015).

No Brasil, o Direito Humano à Alimentação adequada por muitos anos permaneceu implícito em alguns dispositivos constitucionais, porém só foi inserido na Constituição Federal de 1988, no capítulo dos Direitos Sociais, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, em fevereiro de 2010. Desde então o direito à alimentação adequada vem sendo regulamentado e subsidiado por leis, tendo como base a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) de 2006, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.272/2010.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas a assegurar de forma sustentável o direito humano à alimentação adequada a toda a população brasileira**.** Trata-se de um sistema aberto em razão do seu propósito de organizar e monitorar ações e programas de diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-os numa política de SAN. As ações

desenvolvidas durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff foram fundamentais para a diminuição dos percentuais de pessoas em situação de pobreza no país.

O acirramento da tensão gerada pelo acúmulo do capital com a adoção do projeto neoliberal no Brasil, colocando o acesso ao DHAA em risco, será tratado no próximo item.

2.3 A intensificação do projeto neoliberal no Brasil e o declínio das políticas de SAN

Ao assumir a Presidência da República em 2016, Michel Temer inicia a intensificação neoliberal no país e o enxugamento dos gastos com políticas sociais do Estado, sob a justificativa da busca da "superação da crise". Esse processo é amplamente exacerbado no governo de Bolsonaro, denominado por muitos pesquisadores de ultraneoliberalismo. A PEC 95, instituída por Temer, destruiu prognósticos e planejamentos para o próximo decênio, congelando gastos por vinte anos, e desorganizou vários sistemas de proteção e assistência social no país.

Segundo Nogueira (2009), ao longo dos anos 1980, o Estado brasileiro deixa transparecer aspectos como a centralização administrativa, sua distorção organizacional, que traz à tona o empreguismo e a sobreposição de funções, a ineficiência na prestação de serviços e na gestão e, sobretudo, a privatização. Essa tem como pano de fundo os interesses dos grandes grupos econômicos, que prevalecem devido ao déficit de controle democrático. O poder dos tecnocratas reforça o Executivo em detrimento dos demais poderes.

Para Boschetti e Behring (2011), "o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990, com todas as suas consequências para a política social, foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital [...] e no Brasil, em particular" (p. 143). A hegemonia neoliberal provoca uma difícil existência da universalidade proposta pela política social, que encampa um conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional, mas que foram submetidos à lógica do ajuste fiscal, aumentando a distância entre o direito e a realidade. Tanto na América Latina como no Brasil, observa-se a restrição do "acesso universal a bens de consumo coletivo e aos direitos sociais [...]. A privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo que propicia um nicho lucrativo para o capital" (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 159).

As autoras, ao se referirem ao controle democrático na política social constante da Constituição de 1988 e no início da experiência dos conselhos de políticas públicas e de defesa dos direitos sociais, consideram-no uma experiência do controle democrático que promove a

participação social, a transparência das ações e o aumento da visibilidade das demandas sociais que alavancam a promoção da igualdade e da equidade e o alargamento de direitos.

Em 2011, existiam 17 Conselhos Nacionais, abrangendo as áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar e nutricional, cidades e desenvolvimento rural. Behring observa que, mesmo os conselhos tendo grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas que podem beneficiar milhões de pessoas, por si sós não garantem a expansão da democracia e o acesso aos direitos. "Com o neoliberalismo e a mundialização, colocam-se alguns constrangimentos para o controle democrático e a tomada de decisões substantivas, já que os Estados-nação têm, ao mesmo tempo, sua autonomia limitada e sua soberania afetada" (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 180).

A autora cita um exemplo dessa condição: o corte dos gastos sociais em decorrência da imposição do superávit primário com o FMI. Nessa perspectiva, Ferreira e Augusto (2019) ressaltam que a política neoliberal, retomada e efetivada pelo governo de Temer, busca reorganizar o mercado capitalista e promover a reestruturação produtiva, devido à crise econômica que assolou o mundo em 2008 e se intensificou no Brasil entre 2012 e 2014. Essa tentativa de contornar as crises capitalistas – que são cíclicas – gera um impacto maior na classe trabalhadora e em sua condição de vida, o que reflete no processo da alimentação da população.

> As medidas neoliberais iniciadas pelo governo Temer tiveram impactos diretos na geração de renda, nas políticas sociais e na segurança alimentar. A ascensão do governo neoliberal se deu num conturbado processo político-econômico movido pela burguesia a fim de aplicar a reestruturação produtiva característica do capitalismo aos moldes neoliberais que de certa forma estavam sendo colocados em segundo plano nos governos petistas. Esses tinham um caráter neodesenvolvimentista com um cunho forte nas políticas públicas de inclusão social e redistribuição de renda com adoção de transferência de renda. Todo esse movimento permitiu congelamentos de gastos do governo em áreas estratégicas para o combate à pobreza e à fome e a precarização das relações de trabalho. (FERREIRA E AUGUSTO, 2019, p. 42).

Essas ações seguiram sendo ampliadas por Bolsonaro. Em seu primeiro dia de mandato, ele implanta a Medida Provisória nº 870, que extingue o Consea. Tal medida transformou-se posteriormente na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece na seção III, art. 23, como competência do Ministério da Cidadania, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A extinção do Consea, mais do que a eliminação de um mecanismo de controle social, representou a

> opção do governo por um modelo de Estado "Moderno", que teria como razão central de ser a garantia de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico privado liderado pelo mercado (...). Caberia ao Estado o desenvolvimento de ações

> compensatórias e localizadas dentro da lógica de uma rede de proteção social, conforme proposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional – FMI. (VALENTE, 2004 apud COSTA; PASQUAL, 2006, p. 4).

Mesmo num cenário desalentador, a luta pelo retorno do Consea se instaurou. A partir das articulações dos conselhos estaduais organizou-se um movimento político denominado "banquetaço", no qual foram distribuídos alimentos à população e panfletos informativos com compartilhamento de informações sobre as consequências da Medida Provisória nº 870. Realizado no dia 27 de fevereiro de 2019 em mais de quarenta cidades brasileiras, com o intuito de mobilizar a sociedade civil e deputados federais para a defesa do direito humano à alimentação adequada, o "banquetaço" contou com a ampla participação de universidades, sindicatos, associações e movimentos sociais do campo e da cidade para tentar reverter a citada MP (ABRASCO, 2019).

Apesar da movimentação, tal ação não se efetivou e, posteriormente, com o advento da covid-19, a problemática da fome retornou de forma contundente ao cotidiano de 19 milhões de brasileiros. O descaso aos programas de incentivo ao DHAA, especialmente através do "desfinanciamento" (grifos nossos) dos Programas de Aquisição de Alimentos – PAA, medida que atingiu diretamente a agricultura familiar, resultou no aumento dos índices de insegurança alimentar. O declínio dos investimentos em políticas direcionadas para minorar a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional se oficializa através da PEC 241/2016, também conhecida como PEC da Morte. Numa sequência mórbida, a Emenda Constitucional nº 95 apresenta a redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes (PBF, PNAE, PAA e o Programa Água para Todos), bem como a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), que auxiliava na coordenação intersetorial da PNSAN.

Houve uma redução significativa dos estoques públicos de alimentos, em virtude dos desmontes na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), culminando no fechamento de 27 Unidades Armazenadoras (CONAB, 2019). A medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, como estratégias de fomento à renda das famílias em situação de vulnerabilidade social, além de dispor acerca do auxílio inclusão produtiva rural e urbana como incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares. Sobre essas mudanças, há de se ficar atento, considerando que as novas propostas substituem, respectivamente, o Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos (BRASIL, 2021).

No rol de problemas apontados, há a priorização de multinacionais do agronegócio no país, resultando no favorecimento da venda de *commodities* ao mercado internacional, o que gera lucros excepcionais ao setor, ameaça os estoques públicos de alimentos e provoca uma permanente inflação. Uma das consequências é o aumento dos níveis de miséria que haviam sido apagados da memória de muitos brasileiros, e que voltam a assombrar (ASSUNÇÃO, 2021).

Estes são elementos densos e complexos que devem ser analisados como uma série de ações interligadas que provocam o alargamento da fome no contexto de uma crise sanitária que ceifou a vida de 600 mil brasileiros.

4. Considerações finais

A trajetória de luta dos trabalhadores na busca de políticas públicas de combate à fome constitui-se em pauta governamental, transformando-se num círculo virtuoso de realização gradual do DHAA. Para tanto, o Consea contribuiu de forma decisiva tanto na concepção quanto no aprimoramento de políticas públicas que viabilizassem a consecução da soberania e da segurança alimentar e nutricional no país. A comida chegou à mesa dos brasileiros nos mais diversos espaços. O percurso para a consolidação da SAN deu-se através da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; dos Programas de Convivência com o Semiárido; da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; do Plano Safra da Agricultura Familiar; do Programa de Aquisição de Alimentos; do Programa Nacional de Alimentação Escolar; do Guia Alimentar da População Brasileira, entre outros. A articulação desses programas torna a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional um marco para a discussão do problema da fome no país.

A criação do Consea em 1993 coloca como pauta da Presidência o debate sobre a fome. Logo depois, com a I CNSAN em 1994, advoga-se a criação de uma política que supere o problema. Desde então um longo caminho foi percorrido, e o Brasil chegou a ser uma referência internacional no combate à fome. Entretanto, as ações de Estado voltadas para a SAN de acordo com a atual agenda política presidencial estão em franco declínio. Seguindo a agenda do Estado neoliberal, o governo Bolsonaro desconsidera o DHAA e todas as condicionalidades para a sua consolidação.

A desestruturação do SISAN a partir da extinção do Consea e o corte de investimentos nos programas estruturantes põem em risco a segurança alimentar e nutricional, especialmente da população vulnerável. Nessa perspectiva, as interrupções sofridas pelo Consea desde sua

existência apontam para uma crescente retirada de direitos da sociedade civil, sobremodo daquele que garante a sua sobrevivência: a alimentação segura, de qualidade, e em quantidade suficiente.

Referências

ABRASCO**. Sociedade civil se mobiliza pelo retorno do Consea.** Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/movimentos-sociais/sociedade-civil-se-mobiliza-pela-retomada-do-consea/38878/. Acesso em: 2 jun. 2019.

ASSUNÇÃO, G. **Alta na inflação dos alimentos e a mercantilização das necessidades humanas**. Brasil de Fato, 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/24/alta-na-inflacao-dos-alimentos-e-a-mercantilizacao-das-necessidades-humanas> Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 ago. 2021. Seção 1, p. 6.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95/2016, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016, Dez.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. , Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 set. 2006, Seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF, 2019.

BOSCHETTI, I; BEHRING, E. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, I**. Relatório final: fome, uma questão nacional**. Brasília, 1995.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, II. **Relatório final: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda: CONSEA, 2004.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, III. **Relatório final: Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional**. Ceará: CONSEA, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, IV. **Relatório final: Alimentação adequada e saudável: direito de todos.** Salvador: CONSEA, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, V. **Relatório final: comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar.** Brasília: CONSEA, 2015.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Processo de modernização prevê desmobilização de 27 unidades da rede.** CONAB, 2019. Disponível em: 45 <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/2907-processo-de-modernizacao-prevedesmobilizacao-de-27-unidades-da-rede-armazenadora> Acesso em: 15 nov. 2019.

COSTA, C; PASQUAL, M. **Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.** In: Garcés, M.; Giraldez, S.; Goldar, M. R.; Albuquerque, M. C.; Riquelme, Q.; Buroni, T. Democracia Y Ciudadanía en el Mercosur. LOM Ediciones/Programa MERCOSUR Social y Solidário. Santiago, 2006.

FERREIRA, E. AUGUSTO, G. **As reformas na era Temer e o novo regime fiscal: os impactos sobre o direito humano à alimentação e à nutrição.** Orientador: HIRAI, W. TCC (graduação), Curso de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

HIRAI, W. **Segurança Alimentar em tempos de (In) Sustentabilidade produzida**. 2009. 163f. Tese pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul. 2009.

HIRAI, W. et al. **Desafios da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na atual conjuntura brasileira.** As políticas sociais na América Latina e a garantia dos direitos humanos. Pelotas: SEPOME, n. VII, p. 495-503.

JAIME, P. **Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário?** Jornal da USP, 2019. Disponível em: https://jornal.usp.br/artigos/por-que-o-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-necessario/. Acesso em: 13 out. 2021.

BATISTA, P. Paulo Nogueira Batista : pensando o Brasil : ensaios e palestras / Paulo Nogueira Batista Jr, organizador. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Rede PENSSAN. **VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <http://www.olheparaafome.com.br>. Acesso em: 1 ago. 2021.

SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – REFLEXÕES INICIAIS SOBRE A CONSTRUÇÃO DO COMSEA-PELOTAS

Tiago de Garcia Nunes [1]
Desiree de Ramos Ferreira[2]
Manuelli Moreira de Faria[3]

Introdução

Este estudo tem o objetivo de analisar o trabalho que vem sendo desenvolvido e os desafios a serem enfrentados pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Pelotas/RS (COMSEA-Pelotas) para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Metodologicamente, se caracteriza como uma pesquisa exploratória de iniciação científica a partir de um estudo de caso, apoiado na pesquisa bibliográfica e documental, além de trabalho de campo com observação participante em atividades do Conselho. O COMSEA é um conselho de direitos, enquanto uma instância de articulação entre os movimentos sociais e o governo municipal, com a finalidade de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, em quanto um direito fundamental de toda pessoa, bem como garantir a Segurança Alimentar e Nutricional. No artigo contextualiza-se a trajetória de cerca de 14 anos de luta até a constituição do COMSEA-Pelotas, como também a falta de regulamentação e de uma política de SAN, apresentando as principais ações desenvolvidas até o presente, dentre as quais se destaca a 1ª Conferência Municipal de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional de Pelotas (CMSSAN), recomendações e pareceres ao governo municipal, mapeamento da situação de insegurança alimentar na região de Pelotas.

1. O longo caminho da construção do COMSEA-Pelotas

[1]Doutor em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense; docente no Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos UCPel; e-mail: tiago.nunes@ucpel.edu.br

[2]Graduanda em Direito e bolsista de iniciação científica, UCPel; e-mail: ferreira_desiree@yahoo.com.br;

[3]Graduanda em Direito e bolsista de iniciação científica, UCPel; e-mail: manuelli.faria@sou.ucpel.edu.br

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), é um direito que surge com o nascimento de qualquer pessoa, é um direito inerente à vida e a dignidade da pessoa humana indispensável e fundamental, sendo conceituado como capaz de atender as necessidades sociais dos indivíduos, considerando elementos de quantidade, qualidade, diversidade na alimentação e segurança microbiológica. (MARIA et all, 2015, p. 4)

Esse direito básico e essencial, é ancorado por alguns princípios, essenciais e de suma importância, tais como: princípio da dignidade da pessoa humana; princípio da inalienabilidade, em que não pode ser transferido de uma pessoa a outra; princípio da prestação de contas ou responsabilização, em que o Estado é responsável pela garantia desse direito; princípio da não-discriminação, onde todas as pessoas são iguais de direitos; como também o princípio da participação, onde todos os indivíduos podem fazer parte no planejamento e nas ações das políticas públicas. (ABRANDH, 2013)

Esse direito, está intimamente relacionado ao direito de terra para produzir alimentos, ao meio ambiente equilibrado e saudável, a saúde, a educação, a cultura, bem como a renda. As políticas públicas são necessárias para que os direitos humanos sejam implementados (BURITY, 2010).

Logo, a concentração de terras em poucas mãos e sua destinação para especulação ou produção de *commodities* para exportação, por um lado, bem como o desemprego e a falta de renda, por outro, são produtores da desigualdade social e, consequentemente a produzem a fome. (ABRANDH, 2010)

Portanto, a garantia desde direito demanda a articulação e a implementação de diversas políticas públicas complementares.

No Brasil, em 2006, foi instituído o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que tem o objetivo de formular e implementar políticas e planos de estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN (Segurança Alimentar e Nutricional) nos três níveis da federação. (BURITY, 2010).

No contexto de SAN, há duas dimensões que dizem respeito a forma de análise sobre a existência ou não da SAN. A primeira analisa a produção de disponibilidade de alimentos de forma suficiente, estável, continuada, equitativa e sustentável. Já a segunda dimensão, a nutricional, faz relação com a forma que o alimento é preparado para preservar o valor nutricional, consumo adequado, condições de promover a saúde, o acesso a serviços de saúde, prevenção e controles que afetem a saúde, como também oportunidades de desenvolvimento pessoal e social. (MARIA et all, 2015)

Devido às diferentes dimensões associadas ao conceito de SAN, as políticas públicas devem abranger ações, considerando que os países são soberanos e devem garantir a SAN de seus povos, que respeitem as múltiplas características culturais, práticas de produção e alimentos tradicionais. (Ministério da Saúde, 2010)

Portanto, neste sentido, a Soberania Alimentar é um conceito que deve ser analisado, sendo como o direito de cada nação em definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas alimentares e de produção tradicionais de cada cultura, relacionando-se com o direito de todos de participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana e de acordo com os direitos fundamentais de seus habitantes. (Ministério da Saúde, 2010)

Nesse sentido, a participação social é um dos meios de efetivação da democracia, por inclusão de sujeitos sociais em debates, formulações e fiscalizações das políticas desenvolvidas pelo poder público, de forma transparente e legítima. E algumas das formas de participação são, como, por exemplo, fóruns, conferências, conselhos ou composição de centros de referência em Segurança Alimentar e Nutricional, audiências públicas. (CERVATO-MANCUSO et all, 2015)

Assim, os conselhos, como propõe a política nacional de SAN, são espaços de participação da sociedade civil organizada no processo de construção, planejamento, acompanhamento, fiscalização e controle, para o melhor uso dos recursos pela administração pública. Sendo espaços de diálogo, contestação e negociação. (BRASIL, 2010)

No Município de Pelotas, após um período de cerca de 14 anos, a luta da sociedade civil organizada alcançou a implantação do COMSEA. Constituído por entidades da sociedade civil, em forma de sindicatos, conselhos e associações de classe, movimentos populares, comunidades, instituições.

O COMSEA-Pelotas, por ser um órgão de comunicação entre o estado e a sociedade civil, torna o governo municipal responsável em atender as demandas da sociedade local discutidas e definidas democraticamente em conjunto.

Nesse período de luta pela construção do Conselho, a resistência do Poder Executivo Municipal em não atender as demandas ficou evidente pelo longo tempo de negação em implementar uma política pública efetiva com a criação do Conselho.

Em 2019, com a eleição do atual “presidente”, uma de suas primeiras decisões foi extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-

Nacional). O retrocesso ficou evidente. Contudo, como forma de fortalecimento da sociedade civil organizada, houve uma pressão ainda maior no Município de Pelotas, para que fosse criado um Conselho Municipal, e não só no papel, mas de forma efetiva!

Somente após a criação do Fórum de Soberania e Segurança Alimentar no município, com a pressão social, que foi aprovada a Lei Municipal 6.623/2018.

O CONSEA-Nacional, tinha como objetivo articular a sociedade civil e a União. Contudo, no atual cenário, segurança alimentar e nutricional não é mais tratada em um órgão próprio e sistemático, e sim vinculado ao Ministério da Cidadania, onde não há uma priorização do setor de SAN e DHAA.

2. As principais ações do Comsea na disputa por Políticas Públicas

Os conselhos de direitos, e o COMSEA de forma específica, colocam-se como importante arena de disputa por políticas públicas e luta social para a classe trabalhadora, em que pese a natureza de classe do Estado capitalista e da atual captura deste pelas elites sociais mais retrógradas (moralmente conservadores e economicamente ultraliberais), especialmente, mas não exclusivamente, no caso brasileiro.

A prova disso é a atual composição do COMSEA/Pelotas que conta com a participação ativa de sindicatos de trabalhadores[4], movimentos populares[5], além de associações de classes e núcleos progressistas das universidades e instituições de pesquisa[6] (constatação oriunda da análise documental e da observação participante junto ao COMSEA).

Em 2019, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional de Pelotas - CMSSAN, e teve como objetivo geral construir e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar e para garantir a todos o DHAA, assegurando a participação social e a gestão intersetorial no SISAN; na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e no Plano

[4]SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Pelotas; SINSAPEL – Sindicato dos Servidores Municipais de Saneamento Básico de Pelotas; Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos Bancários de Pelotas e Região;

[5]Fórum Microrregional de Economia Solidária de Pelotas; Associação Comunitária Quilombo do Algodão; Aldeia Indígena Gyró – Etnia Kaingang; Associação de Produtores Bem da Terra; Associação Educacional para Consumo Responsável Rede Bem da Terra; CAPA – Centro de Apoio e Formação em Agroecologia; Mitra Arquidiocesana; ONG Centro de Estudos Ambientais;

[6]ADUFPEL – Associação dos Docentes da Universidade Federal de Pelotas; ADUCPEL – Associação dos Docentes da Universidade Católica de Pelotas.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) no Município de Pelotas-RS. A partir da observação participante, pode-se inferir que a avaliação dos conselheiros é de que o material produzido pela Conferência trata-se de um importante e potente documento político, que servirá de horizonte para as atuais e futuras ações para a construção da Política de SAN no município.

Destacamos a principais ações desenvolvidas pelo COMSEA durante o período pesquisado:

> - em julho de 2020 o conselho fez uma Recomendação para a Secretaria Municipal de Assistência Social acerca da negativa de entrega dos alimentos na comunidade "Nova Coruja". Na ocasião, a prefeitura afirmou que só entregaria a cestas de alimentos aos titulares do cadastro, negando-se a entregar para outros membros da família. Tal procedimento ocasionou uma situação de conflito, pois devido ao horário de entrega, muitos titulares estavam em horário de trabalho, e em razão da delicada situação alimentar, os moradores ficaram desesperados, ocasionando uma situação extrema. Havia um cadastro efetivamente feito pela comunidade, e este cadastro não foi considerado. O Comsea intermediou o problema e também recomendou que fosse criado um protocolo de entrega das cestas, garantido o direito ao alimento daquela população;
> - em julho de 2020 foi encaminhada uma Recomendação para a Prefeitura adquirisse alimentos produzidos pela Agricultura Familiar da região. Na ocasião o governo do RS havia gastado 24 milhões para adquirir 185 mil kits de cestas básicas de um grande atacado, ignorando as demandas da Agricultura Familiar em um grave contexto de crise econômica e sanitária[7]. Segundo os integrantes do COMSEA, o objetivo era de evitar que isso acontecesse também na cidade de Pelotas. Juntamente à recomendação foi encaminhado um mapeamento parcial da situação de insegurança alimentar do município elaborado para apontar a produção dos agricultores locais;
> - em julho de 2020 o COMSEA apresentou uma proposta de Projeto de Lei de Combate ao Desperdício de Alimentos e Doação de Alimentos Excedentes para o Consumo Humano, já que o tema estava sendo debatido na Câmara de Vereadores.
> - em 2021, foi proposto um Projeto de Lei que institui a Política Municipal de Produção Orgânica e Agroecológica de Pelotas. A representação da Câmara de Vereadores provocou o Conselho a discutir a temática por dentro do Fórum de Segurança Alimentar. O Fórum organizou amplo debate que redundou num parecer aprofundado sobre a política de agroecologia. Na sequência o COMSEA aprovou o parecer que foi levado a uma Audiência Pública. A Lei foi aprovada em outubro deste ano.

[7] Para maiores detalhes, leia-se "Governo Leite gasta R$ 24 milhões em cestas básicas em atacadão e ignora a Agrocultura Familiar". Veja-se a notícia na íntegra em <https://sul21.com.br/noticias/geral/2020/05/entidades-criticam-governo-leite-por-comprar-r-22-mi-em-alimentos-de-atacado-e-ignorar-agricultura-familiar/>

Algumas considerações preliminares

Apontamos algumas das principais ações do COMSEA-Pelotas durante o período estudado. Passamos agora a descrever e analisar alguns eixos que entendemos relevantes e que foram organizados a partir da análise documental das atas das plenárias do COMSEA.

(1) A implementação do COMSEA-Pelotas em meio a pandemia, foi um processo desafiador. A primeira Plenária realizada pelo Conselho, se deu já em meio a pandemia do Covid-19 de forma virtual, o que dificulta muito a consolidação de um espaço tão importante;

(2) Houve avanços na organização e no funcionamento do Conselho com a constituição dos grupos de trabalho (GTs) mapeamento, doação de alimentos, aspectos legais da política de SAN, entre outras;

(3) percebe-se um importante engajamento e participação efetiva dos membros do COMSEA nas discussões, atividades e encaminhamentos do COMSEA.

(4) o poder executivo não tem assumido com o mesmo empenho as suas obrigações e atribuições.

Por fim, a análise apontou alguns desafios do COMSEA-Pelotas para a concretização do DHAA e da SAN, dentre os quais se destacam:

- constituir uma relação de colaboração entre poder público e sociedade civil;
- realizar um diagnóstico participativo e intersetorial;
- promover a integração das políticas públicas de SAN em Pelotas;
- realizar a 2ª Conferência Municipal de Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional de Pelotas (CMSSAN) e;
- elaborar um Plano Municipal de SAN, dentre outros.

Ademais, apesar de a sociedade civil ter um papel importante na implementação o poder público não pode se eximir de propiciar as condições necessárias para a garantia da SAN e do DHAA, devendo se responsabilizar pelo efetivo acesso a alimentação de qualidade.

Mesmo em se tratando de uma pesquisa de natureza exploratória com abordagem inicial ao fenômeno estudado é possível concluir que a Segurança e Soberania Alimentar podem ser consideradas bandeiras indispensáveis para a contestação do modelo social

dominante e da matriz produtiva dependente que subjuga e aliena produtores e consumidores; além de se apresentar como bandeira capaz de aglutinar outras tantas pautas de direitos como a moradia, a educação, a saúde, o trabalho, a água etc.

Referências

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.redsancplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf/

A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Realização CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. Brasília, DF. 2010. Disponível em: https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/files/ssaude/pdf/3-9- seg-alimentar-direito-humano.pdf/

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2010; 26 ago. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm/

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm/

BRASIL. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Diário Oficial da União 2006; 15 set. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm/

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à alimentação adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/promocao-e-defesa/direito-aalimentacao-adequada/

BRASIL. Ministério da Saúde. Dialogando sobre o direito humano à alimentação adequada no contexto do SUS / Ministério da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: http://ecos-redenutri.bvs.br/cursos/curso_dialogando_online/apostila.pdf/

BRASIL. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em: http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa
Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Conselho de Direitos Humanos. Décima sexta sessão. Item 3 da agenda Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento. Relatório apresentado pelo Relator Especial sobre direito à alimentação, Olivier de Schutter. - Brasília, DF: MDS, 2012. p.; cm. http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan2012.pd f/

CERVATO-MANCUSO, A.M.; FIORE, E. G. ; REDOLFI, S. C. S. . Guia de Segurança Alimentar e Nutricional. 1. ed. São Paulo: Editora Manole Ltda., 2015. 188p.
Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social / Irio Luiz Conti e Edni Oscar Schroeder (organizadores). Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS/ REDEgenteSAN / Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013. http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/mostrar_bib.php?COD_ARQUIVO=17909/

CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 2007. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/3a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final-iii-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional.pdf/

CONSEA RS. CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do RS. Porto Alegre/RS. Disponível em: https://stas.rs.gov.br/consea-rs
Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional / Valéria Burity ... [et al.]. - Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf/

FAO. Conferência Internacional de Nutrição. Organização Mundial da Saúde – OMS. Roma, 1992. Disponível em: http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm IDEC. Consea permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro. 17 de dez. de 2019. Disponível em: https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro#:~:text=Na%20vota%C3%A7%C3%A3o%2C%20que%20aconteceu%20no,e%20 vinculado%20%C3%A0%20sociedade%20civil

MARIA, C.A.; GOMES, F.E.; SILVA, R.S.C.D. Guia de Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: Editora Manole, 2015.

MACHADO, Renato Luiz Abreu. O que é o Consea? Brasília/DF. 29 de jun. de 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea#wrapper/

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral da ONU. (1948). "Declaração Universal dos Direitos
Humanos" (217 [III] A). Paris. Disponível em: https://declaracao1948.com.br/declaracao-universal/declaracao-direitos-humanos/?gclid=Cj0KCQjw_dWGBhDAARIsAMcYuJyIUH837fGT2CvUuIaupz49SqLcU6 S_ahIO3T2CBAKgfmgkU0jWw5EaAuvuEALw_wcB

NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais * Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos% 20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf/

NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11) Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf/

O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf/

Organização Pan-Americana da Saúde. Sistemas alimentares e nutrição: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má nutrição. Brasília, DF: OPAS; 2017. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/09/oms.pdf/

PELOTAS. LEI Nº 6.623, DE 30 DE AGOSTO DE 2018. Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - COMSEA, do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2018/663/6623/lei-ordinaria-n-6623-2018-cria-o-conselho-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sustentavel-comsea-do-municipio-de-pelotas-e-da-outras-providencias/

PELOTAS. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Município de Pelotas, RS – COMSEA/Pelotas. Criado pela Lei Municipal n.º 6. 623/2018. Dispõe sobre a Aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Município de Pelotas. Disponível em: https://docs.google.com/document/u/1/d/10_7Ej5HKlMcUFxcePac2XMegayJlCV2y/edit/

SCHOTTZ, VANESSA . Em defesa da alimentação adequada e saudável. Revista Agriculturas (Impresso), v. 11, p. 4-7, 2014. Disponível em: http://aspta.redelivre.org.br/files/2019/09/Agriculturas_v11-4_BAIXA_EditoraConvidada.pdf

ENCERRAMENTO DO VIII SEPOME

Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira[1]

Meus cumprimentos aos colegas professores, pesquisadores, assistentes sociais, discentes da pós-graduação e graduação. Agradeço a participação de todos e todas, sem a qual este evento não teria sentido.

Neste encerramento, gostaria que pudéssemos compartilhar algumas informações e reflexões que forçosamente surgem após a realização de qualquer tarefa de maior vulto. Com o SEPOME, não foi diferente, e tenho certeza de que cada um de vocês teria algo a acrescentar, o que seria ótimo, se tivéssemos tempo para essa troca.

Este evento, desde o primeiro seminário, realizado em 2006, envolveu pesquisadores, professores, profissionais e alunos de graduação e pós-graduação do Brasil e de países do MERCOSUL, sempre com temas com estreita relação com a área de concentração do nosso Programa de Pós-Graduação e interesse regional e do Cone Sul.

Ao longo dos anos, foi-se consolidando uma prática no nosso Programa de Pós-Graduação em relação ao SEPOME; ou seja, cada uma das três linhas de pesquisa do Programa assume a realização do evento alternadamente.

Neste oitavo SEPOME, a coordenação geral desse evento coube à linha 1, representada pelos professores: Mara Medeiros, Sandro Schreiber, Vini Rabassa da Silva e eu, Vera Maria Ribeiro Nogueira. Coube a nós montar a programação, a qual foi aprovada pelo Colegiado do PPG e enviada à FAPERGS, a fim de pleitearmos cooperação financeira para custear parte do evento.

A partir da aprovação da programação, os membros da Comissão Organizadora inicial – ampliada agora com dois representantes, indicados pelas duas outras linhas de pesquisa: o Professor Renato e a Professora Christiane, e também com a discente Maritânia Salete Salvi Rafagnin –, começaram os primeiros passos da implementação, ou

[1] Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

melhor**, o desafio de organizar** um evento online, dada a situação pandêmica. Aqui aproveito, na qualidade de coordenadora do evento, para agradecer à Comissão Organizadora pelo o empenho e dedicação.

Contávamos com muita experiência em eventos presenciais, com domínio das dificuldades e formas de superação, mas pouca experiência na realização de eventos online.

O desafio começou efetivamente com a questão da captação de recursos. A FAPERGS, nossa parceira de sempre nos eventos anteriores, neste ano só financiava eventos online. Felizmente, nossa proposta foi aprovada.

Com a colaboração inestimável da Comissão de Apoio Técnico, constituída por discentes do Programa indicados pelas três linhas de pesquisa, a saber: Aleksander Aguilar, Arturo Carrasco, Otávio Couto, Cristiani Ricordi, Vanessa Souza da Silva, Carla Ávila, Flávia Acosta Duarte e Piero Vicenzi, definimos uma estrutura organizacional enxuta.

Dentre os representantes da Comissão de Apoio Técnico, Piero Vicenzi, logo nas primeiras reuniões, solicitou desligamento da comissão por não dar conta de conciliar trabalho e academia. E recentemente Carla Ávila também precisou se desligar da equipe. Aproveito para agradecer a cada um de vocês pela garra com o compromisso assumido, expresso no cumprimento das tarefas, na contribuição nas reuniões para decisões cruciais no âmbito da divulgação, incansáveis sempre, propositivos, tornando a nossa responsabilidade bem menos pesada. Sentimos só a falta de uma comemoração após cada reunião. Mas já marcamos um encontro futuro para festejar.

Quanto à estrutura acadêmica, contamos com uma **Comissão Científica**, com representantes de programas de pós-graduação de várias regiões do Brasil e de países da América Latina. Destaco a acolhida positiva de nosso convite para integrarem a comissão, pela qual somos extremamente gratos.

Ainda em relação à estrutura acadêmica do evento e à proposta central, constituímos um grupo de *experts* em cada uma das mesas-redondas e mesas temáticas, de áreas de conhecimento distintas, mas relacionadas ao tema do evento e à área de concentração do PPG. Agradecemos a imensa e qualificada contribuição no decorrer do seminário.

No âmbito acadêmico, contamos com a Comissão Técnico-Científica, que se responsabilizou pela avaliação dos trabalhos apresentados. Integrada por professores e pesquisadores de vários estados brasileiros e dos países vizinhos, realizou um trabalho

ímpar, malgrado o exíguo tempo que tiveram para emitir as apreciações. Aos colegas, nosso apreço e gratidão.

Não podemos deixar de ressaltar a colaboração dos docentes do Programa e, especialmente, da Comissão de Apoio Técnico, liderada por Maritânia Salete Salvi Rafagnin, sem a qual este evento seria muito difícil de ser realizado.

Este oitavo SEPOME, com o tema "(Novas) Demandas e (Novos) Desafios em Tempos de Pandemia", ocorre em um momento extremamente difícil, dramático e doloroso devido à pandemia provocada pelo novo coronavírus desde 2020 e aos seus impactos econômicos, emocionais e sociais.

Ao pensarmos na temática do evento, entendemos que a situação atual impõe, mais do que nunca, o dever imperioso de dar continuidade aos estudos e debates sobre as políticas sociais e os direitos humanos. Imperioso porque é justamente nos segmentos populacionais mais desprotegidos que o impacto é devastador. Medidas profiláticas e de isolamento social foram difíceis de serem realizadas devido à precariedade habitacional, à ausência de sistemas de água e saneamento básico, à necessidade da manutenção dos empregos para a sobrevivência das famílias e ao alto nível de desemprego, entre tantas condições adversas pelas quais passa grande maioria da população da América Latina.

Nesse cenário, o conhecimento da situação real vivida pela população é condição imprescindível para identificar estratégias e resgatar ações que vêm sendo encetadas para enfrentar os impactos provocados pela pandemia da Covid-19. Esses impactos exigem a mobilização de todos os setores no campo das políticas públicas, além da cooperação decisiva da sociedade civil para a redução das desigualdades sociais e econômicas e da violência em todos os níveis e espaços, exponenciados pela pandemia.

Por esta razão, este oitavo SEPOME teve como tema reflexões e análises no campo das políticas sociais, contribuindo para vislumbrar caminhos e ações no sentido de retomar o processo civilizatório com ênfase nos direitos humanos e na justiça, processo civilizatório abalado pela pandemia e pelas próprias barreiras e contradições dos modelos de desenvolvimento dos países da América Latina.

Em minha primeira avaliação, pois não foi possível conversar nem com os colegas, me parece que construímos em um espaço plural, criativo e estimulante para se discutirem as exigências e inquietações atuais no campo teórico e analítico.

Foram colocados aportes teóricos que qualificam a atuação profissional nas áreas profissionais envolvidas com o tema da questão social, democrática e participativa, ou seja, as conferências, as mesas-redondas e os debates nas mesas temáticas contribuíram,

no âmbito da competência intelectual e da função inalienável das universidades na produção do conhecimento científico compatível com a construção de uma sociedade eticamente solidária, justa e igualitária. Especialmente em tempos de descrédito na ciência.

Assistindo as conferências e mesas temáticas, me parece que alguns pontos podem ser sinalizados em relação ao alcance dos objetivos previstos para este evento. Entre tais pontos, destacam-se:

a) a presença de profissionais oriundos de diversos Estados nacionais, o que favoreceu o conhecimento de realidades distintas que sofrem os impactos da sindemia de diferentes formas devido à ausência de recursos sociais;
b) um público diversificado em termos de formação profissional, em uma convivência salutar entre graduandos, mestrandos, doutorandos e pós-doutorandos, entre professores e alunos dialogando nas mesas temáticas no momento de apresentação dos trabalhos;
c) consenso crítico em relação ao afastamento do Estado do campo da proteção social, seja pelo desfinanciamento, seja pelas reformas incrementais que vem realizado. Essa situação foi apontada em praticamente todas as políticas abordadas – educação, trabalho, saúde, habitação, assistência social;
d) a relação entre a questão penal e a social, com indicações precisas de estratégias éticas e políticas para minimizar ou dar conta dos efeitos perversos identificados no sistema penal, marcando não apenas a centralidade das políticas públicas como a necessária articulação intersetorial.

Outro tema que permeou os trabalhos apresentados foi relacionado às condições de trabalho profissional, tanto na pandemia quanto na desqualificação progressiva da força de trabalho, que se ocupa das diversas faces da questão social.

Alguns trabalhos se destacaram pela competente mediação entre os aspectos macrossocietários e o cotidiano das demandas profissionais, superando análises ideologizadas e abordando efetivamente a relação teoria e empiria.

Destaca-se também a atualidade temática dos trabalhos apresentados, articulados ao tema central do seminário, o que valorizou o debate e a apropriação das conferências e mesas-redondas.

Por fim, quero marcar um momento que teve um tempo reduzido, mas foi relevante para disseminação do conhecimento produzido por alguns programas, que foi o lançamento de novos livros. Tivemos livros sendo apresentados da Região Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Além da produção de colegas do Uruguai. Foi mais uma forma de ampliarmos o leque sobre a diversidade que é este grande país.

A sala de lançamento de livros e a sala de exposição de *banners* ficarão abertas e poderão ser acessadas durante um ano pelos participantes inscritos no evento.

Evidentemente, nem tudo são flores – sofremos com as dificuldades de iniciantes em eventos online – ora a internet não funciona, ora os equipamentos dão pane, ora a conexão é fraca, há atrasos, não se encontra a sala onde entrar. Nesse âmbito, a paciência e competência técnica dos apoiadores da Feelin Eventos, que nos assessorou na realização do seminário, foi fundamental. Nossos agradecimentos a toda a equipe.

Nos grupos em que participei, esses percalços foram superados pela simpatia e compreensão dos participantes, que não esmoreceram e nem perderam o interesse, mantendo-se atentos e colaborativos todo o tempo.

Espero que, daqui a dois anos, a gente se encontre novamente, em cenários melhores, sendo muito otimista.

Reitero, em nome da Comissão Organizadora, os agradecimentos a todos e todas que, de uma forma ou outra, contribuíram para que o VIII SEPOME cumprisse o seu propósito de debater as novas e velhas questões sob o impacto da pandemia, ou, como vem sendo qualificada por alguns especialistas no tema, impacto da sindemia deste século.

Muito obrigada!

UNIVERSIDADES PARTICIPANTES

22 professores integrantes do quadro docente das universidades e agência de fomento à pesquisa abaixo relacionadas

Universidades e Agência Fomento	**País**
Universidade de La República	Uruguai
Universidade de Magdalena	Colômbia
Universidade Nacional de Entre Rios	Argentina
Universidad de San Juan	Argentina
Universidade Nacional de Assunção	Argentina
CONICET	Argentina
Universidade do Texas	Estados Unidos
Universidade de Temuco	Chile
Universidade de Barcelona	Espanha

29 professores integrantes do quadro docente de universidades nacionais abaixo relacionadas

Universidades e Órgãos Públicos	**Estado**
Conselho Nacional da Justiça	Distrito Federal
Fundação Universidade Regional de Blumenau	Santa Catarina
Pontifícia Católica do Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Universidade Federal de Pelotas	Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio Grande	Rio Grande do Sul
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Universidade de Brasília	Distrito Federal
Universidade Estadual de Campinas	São Paulo
Universidade do Extremo Sul Catarinense	Santa Catarina
Universidade Federal da Bahia	Bahia
Universidade Federal de Santa Catarina	Santa Catarina
Universidade Federal do Espírito Santo	Espírito Santo
Universidade Estadual de Londrina	Paraná
Universidade Federal Fluminense	Rio de Janeiro