



Seminário Internacional

Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI

Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social

Escola de Serviço Social

Universidade Federal Fluminense - UFF

14 e 15 de maio de 2024

ANAIS

Promoção e apoio:



Seminário Internacional

Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI

Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social

Escola de Serviço Social

Universidade Federal Fluminense - UFF

14 e 15 de maio de 2024

ANAIS

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citadas a fonte e a autoria.

Anais do **Seminário Internacional Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI**

Niterói, setembro de 2024

Comissão Organizadora:

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Uff

Monica de Castro Maia Senna – Uff

Adriana de Andrade Mesquita – Ufop

Jeni Vaitsman – Uff

Comissão Científica:

Ariane Rego de Paiva – Puc Rio

Hamida Assunção Pinheiro – Ufam

Maria do Socorro Sousa de Araujo – Ufma

Vera Maria Ribeiro Nogueira – Ucpel

Luciene Burlandy – Uff

Jeni Vaitsman – Uff

Apoio à organização:

Rafaela Barbosa de Oliveira Henriques

Programação visual e projeto gráfico:

ALM Apoio à Cultura

Revisão:

Wanderson Ferreira

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

S471 Seminário Internacional Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI (2024 : Niterói, RJ).
Anais [do] Seminário Internacional Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI / Seminário Internacional Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI, Niterói, RJ, Brasil, 14 e 15 de maio, 2024 [recurso eletrônico]. – Niterói, RJ : UFF, 2024.
392 p. : il.

Organização do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense - UFF.

Inclui bibliografia.

Disponível em: <http://politicassocial.uff.br/livros/>.

ISBN: 978-65-984929-0-8

1. Proteção social. 2. Política Social. 3. Pobreza. 4. Vulnerabilidade. 5. Seminário. I. Programa de Estudos Pós- graduados em Política Social. II. Escola de Serviço Social. III. Universidade Federal Fluminense. IV. Título.

CDD 361

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
Jeni Vaitsman, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, Mônica de Castro Maia Senna	
O PROGRESSISMO E SEU MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL: IMPASSES E ALTERNATIVAS	13
Sonia Fleury	
HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISTA. APUNTES PARA UNA AGENDA URGENTE Y NECESARIA	21
Analia Minteguiaga	
A PROTEÇÃO SOCIAL FRENTE A MÚLTIPLOS DESAFIOS	32
Maria Clara Oliveira	
EIXO 1 – BLOCO 1 – VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL	37
Apresentação Eixo 1 – Bloco 1	
VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL	38
Carlos Antonio de Souza Moraes	
Trabalhos Eixo 1 – Bloco 1	
CONTRARREFORMA: SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A URGÊNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL	42
Iara Rocha Ferreira Marins	
A FOME E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL	52
Darana Carvalho de Azevedo	
FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO HABITACIONAL E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ESTUDO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	60
Bianca Angelo Andrade de Araújo Corrêa	
ENDIVIDAMENTO DE FAMÍLIAS INSERIDAS EM BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: ARMADILHA PARA AS CAMADAS POPULARES?	69
Márcia Coutinho Estulano	
PROTEÇÃO SOCIAL E CONSERVADORISMO – O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SUAS	78
Diana Delgado	
REFLEXÕES SOBRE O POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE PHC E O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO PAIF	87
Anderson de Souza Alves, Carolina Quemel Nogueira Pinto	

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM OLHAR SOBRE OS PROJETOS PARLAMENTARES DE 2003 A 2022	95
Adriana Soares Barbosa	
A DEFENSORIA PÚBLICA COMO ENTE ESTATAL: ENTRE A DEFESA DE DIREITOS E O ESTADO BURGUESES	105
Leonardo Quintão	
EIXO 1 – BLOCO 2 – VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL	117
Apresentação Eixo 1 – Bloco 2	
EL TERRITORIO COMO LOCUS DE ACCIÓN SOCIAL: DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS PARA LIMITAR LA REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES	118
Maria Ximena Severo Simpson	
Trabalhos Eixo 1 – Bloco 2	
A JUSTIÇA CLIMÁTICA COMO ALTERNATIVA FRENTE À PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: ESTUDO EM PETRÓPOLIS-RJ	124
Olga Alicia Gallardo Milanés, Adriana Soares Dutra	
SINGULARIDADES DE RAÇA E GÊNERO NO PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC E OS LIMITES (IM)POSTOS NO ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL	134
Eliana Monteiro Feres	
COMUNIDADES TERAPÊUTICAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ: ANALISADORES DA DESPROTEÇÃO SOCIAL NA ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	144
Geovanna Aparecida Correa, Juliana Desiderio Lobo Prudencio, Laís Santos Theodoro, Maira Valério Lemos	
DESAFÍOS DE GÊNERO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR DE LA COOPERATIVA ATANAGILDO CAJIGAL EN HOLGUÍN, CUBA	153
Laís Martínez Gallardo, João Bosco Hora Góis	
DILEMAS DA INTERSECÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE MULHERES REFUGIADAS E OS DIREITOS HUMANOS	163
Taiane Damasceno da Hora, Ariane Rego de Paiva	
NECROPOLÍTICA E FEMINISMO: UM OLHAR SOBRE AS POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO ENTRE CONCEITOS	172
Carolina Lucas Souza de Abreu	
POR UMA CRÍTICA À URBANIZAÇÃO CAPITALISTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A AGRICULTURA URBANA CARIOCA NA PROTEÇÃO SOCIAL	181
Márcia Bastos de Araujo	

EIXO 2 – POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO **193**

Apresentação Eixo 2

POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO **194**
Ariane Paiva

Trabalhos Eixo 2

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIMENSÕES HISTÓRICAS DAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS **199**

Mirian de Freitas da Silva Ramos, Geraldo Márcio Timóteo

CRISE, PANDEMIA E POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS PANDÊMICOS NA PROTEÇÃO SOCIAL **208**

Júlia Barcelos Bittencourt, Mossicleia Mendes da Silva

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM PAUTA **218**

Viviane Pereira da Silva

A PRESENÇA DA LÓGICA DO “FAVOR” E DA “CULPABILIZAÇÃO” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES AO TRABALHO INTERSETORIAL COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO RIO DE JANEIRO **226**

Rafaela Barbosa de Oliveira Henriques, Valter Martins

DESAFIOS DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: ANÁLISE DO FAZER PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL **236**

Késsia Roseane de Oliveira França, Ilena Felipe Barros

A DIVISÃO DE ATENÇÃO À SAÚDE DO ESTUDANTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE: LIMITES E POSSIBILIDADES **246**

Juliana Desiderio Lobo Prudencio, Gizele Marques Silva, Vivian Chagas Martins

OS ANOS PANDÊMICOS E O MERCADO DE TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ **255**

Laísa Cunha da Silva

A PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO: APONTAMENTOS DA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA **264**

Carlos Antonio de Souza Moraes, Katelin Dos Santos Aprigio

UM ESTUDO ACERCA DA RELEVÂNCIA DO EDUCADOR SOCIAL NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES **274**

Geney Soares Quintino Chaves, José Renato de Oliveira Pim, Tauã Lima Verdan Rangel, Tiago Rodrigues da Fonseca

DESIGUALDADE, POBREZA E TRABALHO INFANTIL: OS IMPACTOS DA PANDEMIA NA REALIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES **284**

Mikaele de Vêras Matias, Terçália Suassuna Vaz Lira

DESPROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHO EM CONTEXTO DE CRISE CAPITALISTA NO BRASIL: EXPRESSÕES DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017	293
Anderson Nayan Soares de Freitas, Anna Raquel Andrade Gonzaga, Mikaele de Vêras Matias	
DESMONTE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOS/AS ASSISTENTES SOCIAIS	302
Anna Raquel Andrade Gonzaga. Moema Amélia Serpa Lopes de Souza	
EIXO 3 – SUJEITOS POLÍTICOS, INSURGÊNCIAS E RESISTÊNCIAS	311
Apresentação Eixo 3	
SUJEITOS POLÍTICOS, INSURGÊNCIAS E RESISTÊNCIAS	312
Vera Nogueira	
Trabalhos Eixo 3	
VOZES EM ASCENSÃO: O MOVIMENTO DAS TRAVESTIS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA	317
Becca da Silva Carnavale	
NECROPOLÍTICA E VIOLÊNCIA POLICIAL: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DO RIO DE JANEIRO	326
Isadora Amaral de Castro	
NOTAS EXPLORATÓRIAS SOBRE O RECONHECIMENTO DISTINTIVO DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DO ESTADO BRASILEIRO	335
Juca Ribeiro	
A SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DOENÇAS RARAS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA	345
Gabrieli Branco Martins, Dolores Lima da Costa Vidal	
MULHERES NA POLÍTICA: A CIDADANIA INACABADA	354
Jackeline C. Marins	
A MATERNIDADE COMO IDENTIDADE DE RESISTÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES DO MOVIMENTO MOLEQUE, NO RIO DE JANEIRO	363
Ohana de Sá Oliveira, Carlos Antonio de Souza Moraes	
INTERSECCIONALIDADE ENQUANTO FERRAMENTA ANALÍTICA APLICADA À INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS DE SAÚDE	373
Matheus Oliveira de Paula	
É URGENTE RESGATAR A NARRATIVA FEMININA: REFLEXÕES SOBRE A INVISIBILIZAÇÃO DAS MULHERES NA HISTÓRIA	383
Monique de Souza Carvalho	

PREFÁCIO

Este *e-book* apresenta os resultados do Seminário Internacional “Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI”, realizado nos dias 14 e 15 de maio de 2024, na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), *Campus* de Gragoatá, Rio de Janeiro. O evento foi financiado com recursos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio do Programa de Apoio a Eventos no País (Paep), e contou também com apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da UFF.

O Seminário discutiu os principais desafios vivenciados por sistemas de proteção social contemporâneos para enfrentar mudanças demográficas, tecnológicas, econômicas e climáticas, além da pandemia de covid-19. Na terceira década do século XXI, um dos efeitos globais dessas profundas mudanças que exacerbaram o desemprego e a precariedade do trabalho, em contexto de austeridade fiscal e inflação, foi o aumento da pobreza, das desigualdades e de novas formas de vulnerabilidade.

As apresentações discutiram como esse momento de crise está sendo enfrentado em diferentes contextos, quando as formas clássicas de proteção social, estru-

turadas sob outras condições históricas, já não conseguem absorver as atuais demandas sociais e a economia, tampouco vêm criando alternativas que mudem efetivamente as vidas dos mais vulneráveis.

Como parte dos processos de reformas para cortar gastos públicos e reduzir os déficits orçamentários, as alterações na proteção social restringiram os direitos e introduziram novas políticas contra a pobreza, mais residuais e seletivas, uma virada nos valores universalistas. Ainda que apresentando características específicas nos diferentes países, as reformas seguiram a mesma tendência restritiva, ao passo que a introdução de programas de combate à pobreza não promoveu grandes alterações nas condições sociais de sua produção e reprodução.

Na América Latina, onde o acesso a direitos sempre foi deficitário entre populações rurais e urbanas pouco ou não formalizadas, esses problemas se tornaram mais agudos. Sem acesso a benefícios contributivos e incorporadas na proteção social por meio de benefícios não contributivos, essas populações assistiram à precarização do trabalho aprofundada pelas novas tecnologias, o que produziu novas vulnerabilidades sem eliminar as antigas.

As clivagens, as desigualdades, a convivência entre segmentos incluídos e excluídos não conseguem ser revertidas na medida em que as políticas públicas são incapazes de integrar sociedades altamente fragmentadas do ponto de vista econômico, social e simbólico. As desigualdades e as vulnerabilidades são reforçadas ainda sob a forma de interseccionalidade de raça, classe, etnia e gênero. Esses desafios foram discutidos sob variados ângulos: as transformações contemporâneas globais, as novas vulnerabilidades, a precarização do trabalho, os sujeitos emergentes e as resistências por eles provocadas, as relações entre sociedade civil, governo e academia.

A oportunidade de discussão e intercâmbio de estudos, experiências e alternativas em torno de todas essas questões certamente fortalecerá nosso programa de estudos, contribuindo para a produção de novos conhecimentos e o adensamento analítico sobre a proteção social no mundo contemporâneo. Espera-se, sobretudo, que estimule o interesse sobre o tema da proteção social como parte das estratégias de redução das desigualdades no Brasil.

O Seminário reuniu pesquisadores de diferentes instituições nacionais e internacionais – Argentina, Portugal e Espanha –, além de gestores e representantes de movimentos sociais. Foram discutidos resultados de pesquisas e estudos mais recentes sobre proteção social, em especial, aquelas voltadas às populações vulneráveis. Procurou-se articular o debate entre gestores, movimentos sociais, profissionais da área, pesquisadores e alunos da pós-graduação

no debate teórico e político contemporâneo sobre a proteção social. A participação e a inserção de docentes e discentes de cursos de pós-graduação de diferentes instituições e da UFF foram salutaras, particularmente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, os quais enviaram trabalhos completos que foram avaliados pela comissão científica do Seminário.

O Seminário teve dois dias de duração, com uma mesa de abertura, mesas simultâneas de apresentação de trabalhos e mesas com especialistas. A mesa *Proteção Social em um Mundo em Transformação* discutiu os desafios atuais para a proteção social em um contexto global em que transformações econômicas, tecnológicas e sociais mudaram a morfologia das desigualdades sociais, colocando as demandas por direitos sob novas condições laborais e sociais. Participaram dela a Dra. Analía Manteguiaga, membro do Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas da Argentina (Conicet) e do Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA); a Dra. Sônia Fleury, do Centro de Estudos Estratégicos Antonio Ivo de Carvalho da Fundação Oswaldo Cruz (CEE-Fiocruz) e coordenadora do Dicionário de Favelas Marielle Franco; e a Dra. Maria Clara Oliveira, do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

A mesa *Transformações sociais e no mundo do trabalho: perspectivas da proteção social* abordou experiências e análises de como transformações sociais e

econômicas impactam as condições de vida e de trabalho das populações, principalmente seus segmentos mais vulneráveis. A mesa contou com a participação de Evangelina Martich, da Universidad Carlos III de Madrid; Renato Maluf, do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ); e Arnaldo Lanzara, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da UFF (ICHS/UFF).

A mesa *Governo, Sociedade Civil e Academia: impasses e alternativas para a proteção social* discutiu os desafios atuais e as alternativas das políticas de proteção social por parte de atores governamentais e da sociedade civil. Participaram como palestrantes Maria Inês Amaro, do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) e do Departamento de Desenvolvimento Social do Instituto de Segurança Social de Portugal; Ieda Nobre de Castro, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); e Juliana Martins, da organização não governamental Criola. Complementando os debates realizados nas mesas, o *e-book* conta com a honrosa participação de artigos de Sonia Fleury, Analía Minteguiaga, Clara Oliveira e Evangelina Martich. São contribuições inovadoras para a compreensão da proteção social e das políticas sociais no contexto das contradições atuais do capitalismo.

Mesas coordenadas simultâneas foram dedicadas à apresentação dos trabalhos de pesquisadores e, sobretudo, de alunos do sistema de pós-graduação nacional

de várias áreas de conhecimento selecionados pela comissão científica. As mesas trataram dos três eixos temáticos do Seminário e foram coordenadas e debatidas por docentes convidados e membros do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social. O Eixo 1 teve como tema *Vulnerabilidades, Pobreza e a Proteção Social* e foi dividido em dois blocos coordenados pela Profa. Ximena Simpson, da Universidade San Martín, Buenos Aires, Argentina, e pelo Prof. Carlos Antonio Moraes, da UFF. O Eixo 2 trouxe como tema *Políticas de proteção social em contextos de precarização do trabalho*, coordenado pela Profa. Ariane Paiva, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. E, finalmente, o Eixo 3 apresentou trabalhos no tema *Sujeitos políticos, insurgências e resistências*, sob coordenação da Profa. Vera Ribeiro Nogueira, da Universidade Católica de Pelotas. A novidade neste *e-book* são textos dos(as) coordenadores(as) de mesas, os quais comentam os trabalhos apresentados e realizam uma síntese do debate com os autores e autoras. Esses textos introduzem os trabalhos de cada eixo. Os trabalhos selecionados, mas não apresentados, constam também em cada um dos eixos.

Esperamos que este volume enseje reflexões sobre os problemas contemporâneos e contribua para a criação de alternativas de políticas para enfrentar os desafios colocados pelas transformações mais amplas comuns a diferentes contextos.

Nossos agradecimentos especiais a Rafaela Henriques e aos alunos e funcionários do Programa de Estudos Pós-Gradua-

dos em Política Social e da Escola de Serviço Social, que foram fundamentais para a realização do Seminário. Agradecemos à

Capes, ao CNPq e à UFF pelo apoio financeiro, e à Direção da Escola de Serviço Social pelo apoio à organização.

Boa leitura!

Jeni Vaitsman¹

Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato²

Mônica de Castro Maia Senna³

Niterói, maio de 2024.

-
- 1 Professora visitante do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8569-853X>
 - 2 Professora titular da Universidade Federal Fluminense. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2646-9523>
 - 3 Professora titular da Universidade Federal Fluminense. Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2161-7133>

O PROGRESSISMO E SEU MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL: IMPASSES E ALTERNATIVAS

Sonia Fleury⁴

CRISE GLOBAL E O DESENCANTO COM A DEMOCRACIA

Na convocatória do Seminário Internacional “Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI”⁵, foram assinaladas importantes transformações que se caracterizam por serem globais e de naturezas distintas, compreendendo as mudanças tecnológicas e na estrutura produtiva, as mudanças no mercado de trabalho – como a feminização da mão de obra e o aumento das novas formas precarizadas de superexploração do trabalho –, o predomínio de uma economia financeirizada e as alterações demográficas com aumento da urbanização e das migrações. Todas essas mudanças globais assumem um caráter dramático na América Latina (AL), pois adicionam novas formas de vulnerabilidade e maiores demandas por proteção social às tradicionais condições de informalidade e pobreza. Isso ocorre em uma conjuntura na qual encontramos os Estados cada vez mais restringidos em sua capacidade

de de atuação, depois de anos de políticas de austeridade e de pagamento dos juros da dívida, ao mesmo tempo que são frustradas as expectativas da cidadania. Além disso, os governos têm apresentado déficits de governança ante o crescimento de uma ultradireita com capacidade de mobilização política e disputa eleitoral.

Wolfgang Streeck (2012) questiona a tensão entre capitalismo e democracia na fase atual do capitalismo financeiro. O autor aponta a existência de uma incompatibilidade natural entre os dois princípios ou os regimes que guiarão a alocação no capitalismo democrático: um deles atendendo às forças do livre mercado; e o outro baseado nas necessidades sociais e nos direitos certificados pelas escolhas coletivas das políticas democráticas. Na conjuntura atual, na qual os Estados que antes eram arrecadadores transformaram-se em grandes devedores, foram adotadas políticas de austeridade com redução do gasto público. A partir de então, cres-

4 Doutora em Ciência Política. Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos Antônio Ivo de Carvalho da Fiocruz.

5 Exposição realizada neste evento na mesa “Políticas Sociais em um Mundo em Transformação”. Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense.

ceu a oposição entre o “povo do mercado” e o “povo do Estado”, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas redistributivas ameaçadas com a retração do *Welfare State* (Streeck, 2012).

A capacidade de destruição ambiental do capitalismo e da sociedade foi analisada por Polanyi (1980) como consequência da transformação da terra, dinheiro e trabalho em mercadorias fictícias, no que ele chamou de moinho satânico. Para ele, enquanto o liberalismo e o mercado formam impostos pelo Estado, a autoproteção da sociedade foi uma reação espontânea, pela qual, ao invés dos interesses econômicos, foram os interesses sociais de diferentes segmentos da população que convergiram para a conjugação de forças que resultou nas medidas de proteção social que contrarrestaram as tendências destrutivas em curso.

Fraser (2024) usa terminologia similar para tratar do capitalismo canibal, que está devorando a democracia, o cuidado e o planeta. Entende por capitalismo

[...] não um tipo de economia, mas um tipo de sociedade: uma sociedade que autoriza uma economia oficialmente designada a acumular valor monetarizado para investidores e proprietários ao mesmo tempo que devora a riqueza não economicizada de todos os demais (Fraser, 2024, p. 15).

Além disso, chama a atenção para a esfera da reprodução, identificando o cuidado como “uma expressão aguda de uma contradição reprodutiva social inerente ao capitalismo” (Fraser, 2024, p. 90). A crise do cuidado, segundo autora, é consequência da caniba-

lização atualmente processada pelo capitalismo. Ademais, identifica uma contradição social típica do capitalismo, na medida em que a ânsia de acumulação ilimitada ameaça desestabilizar as próprias capacidades e processos reprodutivos que o capital precisa.

Com todas essas contradições, Fraser (2019) cita Gramsci ao afirmar que “o velho está morrendo e o novo ainda não nasceu” para pensar nas condições para construção da contra-hegemonia e criação de outro bloco histórico.

O CASO DO PROGRESSISMO NA AMÉRICA LATINA

Álvaro Linera (2024) identifica o período dos primeiros 10 a 15 anos do século XXI como o auge do progressismo na região, seguido por outros 10 a 15 anos de seu declínio lento e, sobretudo, angustiante. Por progressismo, entendem-se os governos apoiados por forças populares que assumiram compromissos de justiça social e combate à pobreza, porém, mantendo um modelo contraditório de organização da economia e de legitimação do capitalismo contemporâneo.

A onda de governo progressistas da AL foi uma resposta antecipada à crise da economia capitalista e do neoliberalismo para aprofundar o processo de desregulamentação e financeirização sem ameaçar sua hegemonia em face dos elevados custos impostos à sociedade e aos Estados. Sem um modelo sólido e estável para retomada do crescimento econômico, a estabilidade econômica e a legitimação política foram declinando, em que as forças conservadoras se organizaram e os substituíram. Linera (2024) usa o conceito de tempo

liminar ou interregno de Gramsci para caracterizar esse período no qual se revezam governos progressistas e ultraconservadores.

As limitações do progressismo decorrem de vários fatores:

1. Econômicos: incapacidade de construir um modelo econômico capaz de atender às demandas por incorporação tecnológica soberana, absorção de mão de obra e ecologicamente sustentável. O que se observou foi um modelo predador da natureza, baseado na exportação de *commodities*, portanto, altamente vulnerável à demanda internacional, que levou à reprimarização da economia e à desindustrialização. Manutenção de elevados superávits primários para o pagamento da dívida, reduzindo as capacidades estatais de investimento e de redistribuição e perpetuação do ciclo de endividamento com manutenção de elevada taxa de juros e a emissão de títulos públicos que alimentam a ciranda financeira;
2. Políticos: alianças pragmáticas com elites políticas e econômicas conservadoras e tradicionais, além da manutenção de esquemas de negociação de cargos públicos e prebendas, impedindo a renovação das práticas políticas, a mobilização popular e uma efetiva participação das forças populares na distribuição do poder;
3. Culturais: ausência de um projeto político-ideológico emancipador no qual os setores populares se engajassem em processo de constituição de novas subjetividades de base solidária que busque suplantar a subjetividade individualista e competi-

va, construída pelo neoliberalismo sob a aura do empreendedorismo, que termina culpabilizando as vítimas pelo seu fracasso. Um projeto de mudança, baseado no comum, requer a construção de atores coletivos, uma base sólida para impulsionar transformações estruturais na sociedade;

4. Sociais: as grandes transformações tecnológicas criaram mecanismos de comunicação que têm sido utilizados de forma orquestrada por grupos de ultradireita para eleger governos de direita e desestabilizar governos democráticos. Os partidos e os movimentos sociais, bem como os governos progressistas, não dominam tal tecnologia nem construíram alternativas dialógicas para comunicação política. A problemática da violência urbana não foi tematizada pelas esquerdas, e os governos progressistas terminaram, à exceção de Petro na Colômbia, mantendo políticas de combate às drogas ineficazes, que terminam por colocar a população mais pobre e os territórios onde habitam em uma situação de estado de exceção. O aumento do poder do crime organizado, de traficantes e de paramilitares é um fenômeno em espantosa expansão na AL, tendo hoje seus tentáculos mafiosos infiltrados em todos os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. As grandes mudanças sociais pelas quais tem passado a região têm impulsionado crescentes demandas identitárias, de raça, etnia, gênero, cujos movimentos sociais se transformaram em importante base de apoio aos governos progressistas. A incapacidade de inserir as questões

identitárias, atuais mobilizadoras de uma democracia mais inclusiva e diversa, em um paradigma universalista que forma parte dos princípios das esquerdas, tem desorganizado as lutas sociais. Por outro lado, como essas demandas identitárias ameaçam o *status quo*, o conservadorismo dos setores populares tem sido capturado pelas igrejas conservadoras neopentecostais, que atuam nos territórios mais pobres, propiciando um sentido de ordem em meio à desorganização e o acolhimento e a rede de suporte social que as políticas públicas não alcançam prover. Outrosim, atuam de forma descentralizada nos territórios, mas articulando-se de forma centralizada nas esferas do poder, dominando partidos políticos e com representação no Legislativo.

LIMITES DO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL E O DESMONTE

As reformas implementadas nos sistemas de proteção social na região, nas décadas de 1980 e 1990, tiveram como marca a busca do aumento da cobertura, superando a exclusão com diferentes estratégias, a privatização e a criação de um sistema dual no Chile, a universalização com a criação de um sistema público descentralizado no Brasil e a tentativa de buscar sinergias em um sistema plural (Fleury, 2003). Se todas as reformas alcançaram aumentar a cobertura, portanto, reduziram a exclusão, em todas elas, a estratificação no acesso e na utilização persistiu. As reformas que criaram e/ou fortaleceram o mercado na proteção, como no caso do Chile, geraram enormes problemas de segmen-

tação, desigualdade e seleção de riscos. Ao tentar evitar tais problemas, a Colômbia terminou com uma reforma que gerou problemas de insustentabilidade do modelo para superar a segmentação. No caso do Brasil, a ausência de recursos financeiros e a prévia privatização da rede assistencial de saúde acabaram comprometendo a evolução da universalização do sistema em direção à superação dos vazios assistenciais e ao acesso aos serviços de qualidade.

Já o que caracterizou o modelo de proteção social dos governos progressistas do início deste século foi um conjunto de inovações importantes no combate à pobreza e aumento da cobertura nas áreas de aposentadorias e pensões, por meio de benefícios não contributivos, transferência de renda para famílias com crianças e políticas de promoção social de grupos mais vulneráveis. Utilizando a base de dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal, Cecchini, Filgueiras e Robles (2014) demonstram que o aumento da cobertura em todas as áreas acima assinadas foi expressivo, conjugando aumento do emprego e sua regulação com políticas que facilitaram as condições de acesso, relativizando o vínculo entre contribuição e benefícios, deslocando o eixo da proteção desde o trabalhador até a sua família, com a criação de subsídios a vários programas para esse fim.

Evidentemente, há grandes variações entre os países em relação a esse padrão de proteção social, alguns dos quais aproximando o modelo focalizado de combate à pobreza como um direito social e parte dos sistemas universais, enquanto outros segui-

ram tratando-o como programa de estrita focalização. Ainda assim, foram desenvolvidos instituições, capacidades estatais, recursos humanos, criação de fundos e mecanismos de gestão e coordenação. Ao lado disso, seguiram sendo reformados os sistemas de proteção social tradicionais, voltados para os trabalhadores no mercado formal, buscando superar suas deficiências por meio de reformas paramétricas. Ambos os ramos da proteção social foram limitados em sua expansão pela política econômica de austeridade, baseada no tripé do câmbio flutuante, superavit primário e metas inflacionárias.

Consolida-se, assim, a disjunção ente política econômica e social, além da característica principal de ser um modelo de proteção que buscou incluir a parcela mais pobre da população no mercado de consumo, por meio das transferências monetárias, sem que necessariamente os direitos sociais exigíveis tenham sido atribuídos aos beneficiários, conformando um modelo de proteção no qual convivem **direitos sem benefícios com outros benefícios sem direitos** (Fleury, 2014). A inserção como consumidores coaduna-se com a subjetividade difundida pelo neoliberalismo, individualista, consumista, empreendedora e competitiva, distanciando-se de uma proposta coletivista e solidária que é a base da promoção da coesão social que um sistema de proteção social requer. À frustração das expectativas dos consumidores de consolidar-se como a nova classe média, somou-se a percepção de que a redução da pobreza extrema não significou a diminuição, e sim, pelo contrário, o aumento da desigualdade social.

Em nosso estudo (Fleury, 2024) sobre o desmonte das políticas sociais no Brasil no governo Bolsonaro, partimos da questão central sobre quais seriam as razões explicativas para que os direitos sociais que foram tão duramente conquistados pudessem ser tão rapidamente desmontados. A resposta que encontramos, analisando diferentes setores das políticas públicas, foi que, ao adotar um modelo contraditório, que se comprometeu com os limites impostos pela austeridade fiscal, os governos democráticos anteriores se veem limitados à implantação de práticas e medidas reformistas, que impuseram restrições extremamente severas à distribuição do poder e da riqueza produzida.

Assim, diferentemente dos sistemas de *Welfare* consolidados, que apresentam uma trajetória cumulativa, a construção da proteção social entre nós foi caracterizada por idas e vindas em função, por um lado, das pressões contraditórias da área econômica, dos fortes *lobbies* de interesses de empresas privadas, das pressões dos setores conservadores, das multinacionais do agronegócio e dos políticos clientelistas, e por outro, das alianças reformistas em cada setor. O subfinanciamento foi, porém, consistentemente mantido, assim como a baixa institucionalização afetou a maior parte dos mecanismos de implementação das políticas sociais, que ficaram na dependência dos governos de turno.

Dessa forma, as estratégias de desmonte encontraram seu caminho nas próprias fragilidades que se consolidaram nas trajetórias de cada uma das políticas setoriais, transformando subfinanciamento em desfinanciamento, realizando atos de eliminação

da participação de movimentos e organizações sociais em mecanismos de controle social, desregulando e flexibilizando as relações trabalhistas de tal forma que o poder dos sindicatos fosse quebrado, atribuindo a pecha de privilégios corporativos aos direitos sociais conquistados pelos trabalhadores no mercado formal, isolando, assim, os trabalhadores formais dos trabalhadores informais etc.

A pandemia veio mostrar, em todo o mundo, a importância do Estado na regulação dos mercados e investimento na criação de inovação para o desenvolvimento de políticas que visam à soberania nacional e à inclusão social. Nesse contexto, as ideias em torno da construção de um “Estado empreendedor” (Mazzucato, 2014) e de uma burocracia pública inovadora, cujas políticas sejam dinâmicas e “orientadas por missões” (Kattel; Mazzucato, 2018), adquirem especial relevo. De certo modo, a pandemia do novo coronavírus exigiu dos governos a criação e a mobilização de capacidades estatais inovadoras que fossem, a um só tempo, estáveis, orientadas ao experimento e mantenedoras de um ambiente.

Baseada no paradigma do Estado empreendedor, a construção de um novo paradigma no campo da saúde foi assumida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), afirmando o bem-estar, a resiliência e a estabilidade das economias no mundo; e que “os estados podem mover desde uma reatividade para fixar as falhas do mercado até uma proatividade e colaboratividade na formatação dos mercados de forma a priorizar a saúde humana e planetária” (WHO, 2023, p. 4).

Essa proposta é o fundamento do rela-

tório da OMS, o que certamente representa uma importante guinada na forma como os organismos internacionais das Nações Unidas trataram, até o momento, a questão da saúde, predominantemente dissociada da economia, ou apenas conectada pelas lentes do financiamento e do gasto público e privado. Nesse sentido, assumir um discurso normativo que coloque a inovação no interior de um paradigma de desenvolvimento capitaneado por Estado empreendedor é fundamental para permitir que se instaure um novo campo de forças. No entanto, a construção de um novo paradigma de desenvolvimento vai além de uma disputa de narrativas.

Torna-se necessário encontrar o conteúdo classista das políticas de austeridade implementadas sob a égide do credo neoliberal para evitar que o debate sobre inovação seja reduzido ao papel estatal indutor do desenvolvimento por meio de políticas públicas, o que retiraria o caráter de profunda alteração política do bloco no poder, correndo, assim, o risco de terminar por beneficiar elites econômicas parasitárias, com forte impacto no aumento da desigualdade, da pobreza e da desindustrialização.

Nessa nova conjuntura, na qual os articuladores tradicionais da ação coletiva, como partidos e sindicatos, perdem importância perante as redes sociais, em que se difundem, de uma forma exponencial, informações superficiais ou não verdadeiras, é preciso considerar as condições necessárias para a mudança social. Um novo paradigma desenvolvimentista terá em conta que a redução da desigualdade não se dará apenas pela ação certa de um Estado empreendedor,

por mais inovador que seja. Assim, o novo paradigma não pode pensar em superar a dicotomia entre políticas econômicas e sociais, próprias do cânone liberal conservador, sem incorporar no seu bojo formas públicas de controle do poder de decisão. Ou desenvolvermos políticas econômicas/sociais/culturais que sejam capazes de enfrentar a questão da informalidade e da juventude marginalizada e sem perspectivas de mobilidade social, ou estaremos fadados ao fracasso de uma im-

portante mudança de chave do desenvolvimento com inovação estatal.

Além da crise sanitária e da crise da insegurança e violência urbana, a crise climática nos impõem desafios para repensar em um novo paradigma da proteção social no qual a economia do cuidado adquira centralidade na organização das relações sociais e econômicas, com capacidade de inflexão sobre as causas, e não apenas sobre os efeitos de uma economia capitalista em permanente crise.

REFERÊNCIAS

CECCHINI, S.; FILGUEIRAS, F.; ROBLES, C. **Social Protection Systems in Latin American and the Caribbean: A comparative view**. Santiago: CEPAL, 2014. Series Social Policy 202.

FLEURY, S. (org.). **Cidadania em perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Livres, Cebes, 2024. Disponível em: <https://portolivre.fiocruz.br/cidadania-em-perigo-desmonte-das-politicas-sociais-e-desdemocratizacao-no-brasil>. Acesso em: 15 jul. 2024.

FLEURY, S. **¿Dual, Universal, Plural?** Modelos y Dilemas de atención a la salud en América Latina: Chile, Brasil y Colombia in Molina y del Arco, Servicios de Salud en América Latina y Asia. Washington DC: BID, 2003.

FLEURY, S. Building democracies in emerging society: challenges for welfare state in Brazil. In: PIETERSE, J. N.; CARDOSO, A. (ed.). **Brazil emerging: inequality and emancipation**. London/New York: Routledge; 2014. p. 11-31.

FRASER, N. **Capitalismo canibal**. São Paulo: Autonomia Literária, 2024.

FRASER, N. **The old is dying and the New Cannot Be Born**. London: Verso, 2019.

GARCÍA LINERA, A. Para derrotar a extrema direita, as esquerdas devem se radicalizar. **Jacobina**, [s. l.], 5 jan. 2024. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2024/01/para-derrotar-a-extrema-direita-as-esquerdas-devem-se-radicalizar/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, [s. l.], v. 27, n. 5, p. 787-801, 2018.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2014.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

STREECK, W. As crises do capitalismo democrático. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 35-56, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004. Acesso em: 30 jan. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Health for All**: transforming economies to deliver what matters: Final report of the WHO Council on the Economics of Health for All. Geneva: WHO, 2023.

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISTA. APUNTES PARA UNA AGENDA URGENTE Y NECESARIA

Analía Minteguiaga⁶

Cuando recibí la invitación para participar de este seminario internacional que lleva por título “Impases y Alternativas de la Protección Social en el Siglo XXI”, y de este panel en particular, que busca analizar “los desafíos actuales para la protección social en un contexto en que las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales han modificado la forma de las desigualdades sociales colocando las demandas por derechos bajo nuevas condiciones laborales y sociales” (sic); la primera interrogante que me surgió, es ¿protección social para qué, para qué fin? Lo que a su vez me llevó a otra pregunta, a mi juicio aún más relevante: ¿qué es la política social en nuestras sociedades capitalistas y en particular de nuestro capitalismo dependiente?

En un texto fundamental para las y los que nos dedicamos a estos temas, Claus Offe (1990)⁷ planteaba que ante tal interrogante debemos

alejarnos de cualquier análisis normativo, formal y procedimental. Indicaba que la única manera de alcanzar una indagación sustantiva (sobre el Estado y su accionar en el ámbito social) debía alumbrar nociones que (aunque sean hipotéticas) tuvieran la capacidad de revelar la *conexión funcional* entre la actividad estatal y los problemas estructurales de una formación social (en este caso capitalista).

Por un lado, resulta inútil conformarnos con la comodidad que muchas veces nos brindan las postulaciones normativas que suelen relacionar conceptualmente (cual automatismo) política social con ideas tales como justicia, igualdad, seguridad, liberación de carencias, etcétera. Tesis portentosa, ésta, también recuperada por Esping-Andersen (1993) cuando a través de la noción de “estratificación” – en sus estudios sobre los regímenes de bienestar-nos recuerda que la política social no tiene una misión esencialmente

6 Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

7 El texto original en alemán fue elaborado por Gero Lenhardt y Claus Offe en 1976 y publicado en 1977 (“Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik”. En Ferber, C. V. y Kaufmann, F. X (eds.) *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderhefte* (19), 98-127). Inserto luego en la compilación *Contradictions of the Welfare State* publicada por Routledge en 1984 en inglés y en español bajo el título *Contradicciones en el Estado del Bienestar* publicada por Alianza Editorial en 1990. Aquí se trabajó con esta última traducción.

igualadora ni remediadora de las desigualdades, en todo caso este es un resultado posible más no un *a priori*. Por el otro, tampoco sirve conectar tal actividad estatal con determinados procedimientos, por ejemplo, vinculando política social a requisitos legales de los programas de transferencias monetarias. Desde este lugar, ambos acercamientos nos impiden comprender el papel efectivo que cumple la política social en nuestras sociedades y si no comprendemos dicho papel difícilmente podamos revisarlo, criticarlo y plantear alguna alternativa.

Ahora bien, la conexión esbozada con los “problemas estructurales de una formación social” da cuenta de la producción de lo social. Es decir, la idea básica de que la política social hace sociedad. Esto también fue indicado por este autor alemán y tantos otros. Se preguntaba: “¿cómo se reproduce a sí misma una sociedad histórica dada, mientras mantiene o altera su identidad? ¿Qué estructuras y mecanismos engendran su continuidad e identidad”, o “producen rupturas en dicha continuidad”? (Offe, 1990, p. 76). Lo problemático de esta continuidad, afirma Offe, es que justamente no puede ser garantizada por ningún factor suprasocial. Por ello, estamos hablando, inexorablemente, de una sociedad que requiere siempre, constantemente, ser intervenida, de alguna manera y, en este sentido, ser producida y reproducida. De aquí la importancia de identificar aquellos problemas estructurales que, valga la redundancia, hacen problemática (la vuelven un asunto a resolver) en vez de “auto-evidente la cohesión y la continuidad histórica” de nuestras sociedades (Offe, 1990, p. 77).

Ahora bien, a mitades de la década del 1970 del siglo pasado, cuando Offe se hacía estas preguntas sin duda aludía a un determinado contexto histórico (uno distinto al actual). En la búsqueda de esa conexión funcional entre acción estatal y problemas de una formación social lo lleva a preguntarse por el surgimiento de la política social en el marco de una estructura económica y de clases basada en la utilización privada de capital y trabajo asalariado”, y por las funciones que realiza esta política con respecto a dicha estructura (Offe, 1990, p. 76). La política social surge justamente para responder a los problemas que genera esa particular formación social, repito: la de una estructura económica y social de clases basada en la utilización privada de capital y trabajo asalariado. Desde este lugar, podemos afirmar, que la política social ha sido funcional a la reproducción de dicho sistema, que al tiempo que la genera, la necesita para (re)producirse.

VOLVAMOS A ESA FORMACIÓN SOCIAL

Karl Polanyi en su clásica obra *La Gran Transformación* (1944) indicaba que las sociedades capitalistas son “sociedades de mercado”, esto es sociedades en las que se “gana la vida” de manera legítima a través de los ingresos que provienen de la venta de bienes, servicios o en definitiva de algo a otros. Para los que no tienen propiedad, ese “algo” que se vende es su fuerza de trabajo, su capacidad de trabajo.

Que el trabajo se constituya en una mercancía supone que es el mercado donde se determina, a través de las lógicas que lo caracterizan (por ejemplo, la búsqueda de

ganancia, la competencia etc.) cómo se asigna el trabajo a la producción: qué y cuánto trabajo se usará, quiénes lo llevan a cabo y en qué condiciones lo realizan, lo que incluye por supuesto el valor asignado. Esto implica la posibilidad estructural de que parte de los sectores laboriosos no puedan vender-se y apropiarse de medios de vida legítimos para reproducir su vida, cuando el capital prescindiera de trabajo asalariado para valorizarse.

Definitivamente esto se ha vuelto una enorme dificultad en las sociedades de mercado en las que hoy vivimos. Ganarse la vida con ingresos que provienen del trabajo es un imperativo, sin embargo, no hay garantía de acceder al trabajo asalariado ni que el trabajo que se ofrezca por fuera de la relación salarial alcance para asegurar la subsistencia propia y de los que están a nuestro cargo. Esto nos recuerda aquella célebre cita de la economista británica Joan Robinson: es terrible ser un trabajador explotado en el sistema capitalista. Lo único peor es ser un trabajador incapaz de encontrar a alguien que te explote (Robinson, 1966[1962])⁸. O cuando Michael Denning, en palabras más contemporáneas señalaba que “desde los comienzos de la economía del trabajo asalariado”, no ha existido nada peor “para aquellos desposeídos de tierra, de herramientas y de medios de subsistencia”, que una “vida sin salario” (Denning, 2011, p. 77). Pues esto es lo que acontece en el presente. Vivir sin salario o con un salario que no cubre necesidades vitales ni con el que se garanti-

za la subsistencia ni las protecciones fundamentales.

Ahora bien, ¿cómo se configura o produce esa capacidad de trabajo que luego se vende? Interrogante clave para develar la conexión funcional de la que hablamos al inicio. Esto alude a una noción importante. La de proletarización, columna vertebral de la organización mercantil del trabajo y problema estructural para la continuidad de las sociedades capitalistas de la que nos habla Offe. Desde este marco, la proletarización da cuenta de una de esas “problemáticas estructurales” que impactan sobre la posibilidad de continuidad social en tanto refiere a la transformación duradera, global y completa, de trabajadores no asalariados en trabajadores asalariados (Offe, 1990, p. 78). Da cuenta de la producción de un sujeto social y de sus formas de vida, de la organización de la vida alrededor de la relación trabajo/salario. No se trata meramente de individuos sino sujetos sociales, colectivos, de la constitución de una clase social⁹. El proceso de proletarización es el proceso de creación del sujeto del capitalismo, el sujeto asalariado, cuyas características varían históricamente como también varían las condiciones que asume la condición salarial en la que se inserta. También nos dice que la constitución del trabajo asalariado como forma de vida debida involucra una transformación completa de la sociedad: es la vida individual y la vida social la que se organiza alrededor de esa relación. Desde este punto

8 Trabajo original publicado en 1962, *Economy Philosophy*. Middlesex: Penguin Books.

9 En términos de Offe: “La política social no es una especie de ‘reacción’ estatal al ‘problema’ de la clase obrera; al contrario, contribuye ineluctablemente a la *constitución* de la clase obrera” (Offe, 1990, p. 84).

de vista, puede comprenderse que el concepto de proletarización excede a la constitución de un mercado y nos habla de necesidad de la existencia de intervenciones estatales que lleven a cabo tal esfuerzo. En particular, acciones estatales en el ámbito social.

Para comprender a cabalidad este punto es importante distinguir dos conceptos ligados a la proletarización. Por un lado, la noción de “proletarización pasiva” la cual alude a esa destrucción de formas de trabajo y subsistencia tradicionales que fue necesario operar para alumbrar el capitalismo. Sin embargo, esto no explica por qué “individuos desposeídos de sus medios de trabajo o subsistencia proceden espontáneamente a vender su fuerza laboral en el mercado de trabajo. Suponer esto sería concebir las consecuencias de la proliferación “pasiva” -hambre y privación física- como factores de explicación sociológica” (Offe, 1990, p. 79). La transformación a gran escala de la fuerza laboral proletarizada en trabajo asalariado – el nacimiento de un mercado de trabajo- supuso también una masiva “proletarización activa” una que permitiera justamente la creación de ese sujeto colectivo. Para ello fue necesario atender o intervenir sobre tres problemas anexos: 1) formación de la disposición a trabajar (motivación cultural); 2) desarrollo de competencias/habilidades para hacerlo (educación, salud, seguridad social), también para descargar responsabilidades que puedan tener las y los trabajadores respecto a personas bajo su dependencia y así dedicar su tiempo a laborar; y, finalmente, 3) creación de perspectivas presentes y futu-

ras de que esa venta de fuerza de trabajo efectivamente se produzca. Esta es lo que hizo en definitiva la política social bajo esa formación economía y social, que es la que resultó dominante durante el siglo XX. Ésta resultó su función primordial. Ante esta situación se abren dos escenarios:

RESPUESTAS DESDE LA FUNCIONALIDAD

La proletarización activa no se está garantizando. ¿Por qué? Básicamente porque se observan los siguientes fenómenos:

1. Descenso del peso relativo del trabajo formal, su heterogeneización y precarización, así como la extensión de nuevas formas laborales por fuera del vínculo salarial. Esto es asalariados/as que no les alcanza para vivir (trabajadores/as formales pobres y con desprotecciones sociales) así como la emergencia y extensión de nuevas formas de inserción laboral por fuera de tal vínculo, por ejemplo, con la figura de trabajadores/as autónomos, de la economía popular, social y solidaria y los/as trabajadores/as de plataforma.
2. Desajustes en el plano de la motivación cultural. Coincidiremos en que no son iguales las intervenciones dirigidas a construir la motivación respecto de la relación salarial, cuando ésta se liga a procesos rutinarios, metódicos y controlados, que cuando se les demanda autonomía y creatividad para resolver problemas, evaluando el cumplimiento de objetivos antes que ciertos parámetros de los procesos o son compelidos a ser “emprendedores”, gestores de su propia explotación, ante la pérdida de sus trabajos estables.

3. Desajustes en las pre-condiciones sociales para que los asalariados funcionen como tal. Se trata de funciones tanto productivas como reproductivas básicas especialmente en el campo de la socialización, la salud, la educación y el cuidado de personas dependientes. Se requiere un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuya égida la fuerza laboral pueda venderse y al mismo tiempo quede, por así decirlo, exenta de la compulsión de venderse de modos distintos al intercambio por ingresos en dinero. Trabajadores/as sin acceso a seguridad social, salud o educación para sí mismo y para aquellas bajo su dependencia pone en jaque el esquema que venía operando. Incluso, hoy por hoy, aquellos/as bajo salario se encuentran en vínculos laborales que proveen menos garantías protectivas o de menor calidad en relación a su propia reproducción como a la de su entorno cercano.
4. Desajustes en la creación de expectativas: La reducción de lugares ocupables en la estructura laboral (tendencia que lleva varias décadas) compromete disponibilidad y la formación de habilidades para el trabajo de las personas expulsadas. Una destrucción que sin que se generen los espacios institucionales que permitan crear nuevas habilidades/competencias que se demandan en el mercado. Puede llevar a “inempleabilidad” (Castel, 2010) y hasta a la “inhabilitación social” (Castel, 1997, p. 251-340) o la “desafiliación social” (Castel, 1995, p. 25 *apud* Arteaga Botello, 2008). Las personas están libradas a su

suerte conformando tales capacidades con los capitales que supieron conseguir y acumular. En tales condiciones, pocos estarán en condiciones de enfrentar semejante reconversión y los servicios públicos destinados a tal objetivo (ej. educación, salud etc.) no parecen igualar a las y los laborantes en este punto.

Esto nos puede llevar a la idea de que si logramos reconectar al Estado con esas dimensiones del proceso de proletarización activa las dificultades desaparecerán. **Si es esta nuestra respuesta, lo que estamos viviendo actualmente es en realidad una política social del siglo XX para un capitalismo del siglo XXI. Hay un flagrante desajuste. Hay un *lag*, un desfase temporal. La política social está pensada en el capitalismo del siglo XX, pero ahora existe no sólo una crisis del capitalismo sino una transición (este busca reinventarse).**

Por ello sostengo que esta ha sido la mirada desde la funcionalidad. Desde este diagnóstico se ha pensado la política social hasta ahora. ¿Cuáles han sido las respuestas hasta ahora ante tal diagnóstico? La izquierda con todas sus variaciones tratando de restaurar la sociedad y la relación salarial. La derecha, como lo más consustancial al mismo sistema capitalista, dejando a la mínima expresión la intervención social del Estado. Focalización máxima para mantener la gobernabilidad política. Una política social tendiente a sostener la gobernabilidad y garantizar la realización del capital a través de un consumo mínimo de los más excluidos (ej. Programas de Transferencias Monetarias – PTM).

Incluso es importante llamar la atención sobre un cambio en la política social que para mí parece caer también en la lógica de la funcionalidad. Me refiero a la dinámica de las denominadas políticas familiares. Si bien se han venido desarrollando desde mitades del siglo XX empiezan adquirir una destacada relevancia en el siglo XXI. En países de capitalismo avanzado se desplegaron más tempranamente y han seguido una lógica de expansión creciente ligada a derechos y universalización, sumando nuevos componentes¹⁰. En América Latina y el Caribe registran un derrotero más irregular con menos derechos y más asistencia social (Arza *et al.*, 2022). Sin embargo, en ambos escenarios se observa en las últimas décadas un nuevo rol de estas intervenciones estatales.

Como indica Melinda Cooper (2020) si bien su reemergencia responde a la crisis del salario familiar fordista, más que a una crisis de la familia, su objetivo no parece ser si quiera su restauración. Por un lado, se han creado otras modalidades de familia (hablamos ya de “familias” y no de “familia” a secas) y la política social no sólo se ha adaptado perfectamente a esta evolución, sino que viene cumpliendo un papel productivo en ello. Por el otro, no se trata solamente de políticas que modifican su eje y núcleo de intervención pasando del trabajo a la familia. Piénsese en el papel de los PTM, especialmente cuando mutan incorporando la condicionalidad. Una condicionalidad que supone para las familias asumir la responsabilidad primaria de asegurar que las y los niños y jóvenes asistan

a las escuelas o colegios, hagan los controles de salud, entre otras vitales cuestiones. A través de ellas, pareciera que no se trata simplemente de recuperar un salario familiar puesto en jaque por nueva vía (esta nostalgia es de la izquierda, dice Cooper). Más bien aluden a una “reinención estratégica de una tradición mucho más antigua”, la de “las leyes de pobres relativas a la responsabilidad familiar privada, con la combinación de instrumentos de reforma de la asistencia social, cambios impositivos y política monetaria” (Cooper, 2022, p. 26). El bienestar, con estas intervenciones, deja de ser “un programa redistributivo para ser un aparato a fin de controlar las responsabilidades de la familia privada de la población pobre, mientras el gasto deficitario se traslada progresivamente del Estado a la familia privada” (Cooper, 2022, p. 26). De aquí su carácter profundamente neoconservador. Lo indicado también puede verse en cambios acontecidos en el ámbito de las políticas ligadas al derecho de familia o en las denominadas “secuenciales”, que históricamente buscaron conciliar trabajo y familia. Desde este lugar, siguiendo a la autora, tales mutaciones se inscriben en una reinención periódica de la familia como mecanismo para la distribución desigual de la riqueza y los ingresos.

CRISIS Y TRANSICIÓN DEL CAPITALISMO: VOLVIENDO A PONER LA MIRADA EN LA PROLETARIZACIÓN PASIVA

El problema a mi juicio es mucho más estructural. Aquí se abre el segundo escena-

¹⁰ Como indica Ferragina (2022) expandiendo los Estados de bienestar, incluso en momentos de austeridad fiscal.

rio al que aludía anteriormente. Me explico. El punto central que es necesario entender es la crisis del capitalismo asociada a la disminución sistemática de la tasa de ganancia y la transición que está viviendo para dar respuesta a ello. Es decir, entender qué salidas está generando el propio sistema capitalista para recuperar su tasa de ganancia (Piketty, 2014). Estamos tanto ante una crisis como una transición del capitalismo. Estamos viviendo un tercer momento del capitalismo, uno que comparte algunas características con aquel primer momento fundacional (capitalismo rentista de ganancia por transferencias) (Minteguía; Ramírez, 2024).

El primero, ese de la acumulación originaria, estaba basado en la esclavitud y en la explotación de la naturaleza. Se configuró bajo esa relación rentista de la explotación hacia el esclavo y hacia los recursos naturales. El segundo momento, es el del plusvalor industrial, un plusvalor basado en el trabajo asalariado (ahí es donde tiene su apogeo la política social). Un tercero, que todavía no sabemos en qué va resultar. Por ello hablo de la transición que vivimos ahora, incluye ese plusvalor industrial, aunque pierde peso y retorna el capitalismo rentista (de transferencia de ganancias) aunque bajo nuevas modalidades. Extractivismo infocognitivo (propiedad intelectual) y otras formas de extracción de valor por fuera de la relación capital/trabajo. Esto es, extracción de valor de vidas humanas y vidas no humanas (recursos naturales para la transición energética que se pretende vivir) (Ramírez; Minteguía, 2020).

Si vemos en detenimiento esta transición veremos que el problema no radica

en la proletarización activa **sino en el nivel de la proletarización pasiva**. En aquel que hablaba de la destrucción de formas de trabajo y subsistencia “tradicionales”. La forma de trabajo asalariada deviene ahora tradicional frente a nuevas que están generándose. Cada vez más, pierde peso en el proceso de generación de riqueza dando paso a nuevas formas laborales.

Por ello dije que estamos ante una encrucijada. En general las mutaciones de la política social que se han instrumentado y de las que tanto se ha escrito están dentro de la misma lógica del capitalismo del siglo XX, esa del segundo momento. Está basada en los excluidos del trabajo formal o en lo que requiere el trabajo formal para la reproducción del capital. En alguna de ambas.

Desde este lugar, pareciera que el nudo sigue siendo los que se incluyen como asalariados y los que no, cuando el problema es que esa relación salarial no solo no funciona, sino que el proyecto industrializante que le daba andamiaje ya no es viable bajo las mismas condiciones del siglo XX. ¿Por qué? Porque hay una nueva división internacional del trabajo, en la cual las condiciones de acumulación para la periferia son cada vez peores. Lo vemos en:

- Exportación de mano de obra incorpórea en el modo de acumulación. Piénsese en las maquilas y la falsa industrialización que involucran (México y aún peor los casos de los países de América Central). Llega inversión, se explota al trabajador/a, pero la acumulación se realiza afuera.
- En nuestro capitalismo periférico, la ube-

rización deviene en formas de trabajo precarizadas. Una precarización de nuevo cuño. Hay una fisicalización de la virtualidad (del trabajo en plataformas) integrada tanto por un cognitoreado precario (programador) como por un trabajador físico igualmente precarizado (trabajador de plataformas) (Ramírez, 2024).

- Avance del narcocapitalismo. Como indica Márquez Covarrubias (2015), debe tenerse en cuenta que “junto a las formas del capital explotador, especulador, extractivo y ficticio, [el narcocapitalismo en tanto] forma del capital criminal complementa el cuadro de los capitales predatorios que circulan en el orbe” (Márquez Covarrubias, 2015, p. 32). En el marco de su particularidad o mejor dicho su específico “giro de negocio” (el control y administración del mercado de las drogas ilegales y ligado a ello el lavado de dinero) es uno de los grandes pilares e impulsores de la economía mundial capitalista; pero también es pretexto para justificar una serie de políticas, que más que erradicar las drogas ilícitas, permiten “instalar megaproyectos orientados al saqueo indiscriminado de recursos naturales, la explotación laboral y la especulación financiera” (Covarrubias, 2015, p. 32). Un indicador brutal del peso que tiene el narcocapitalismo en nuestras economías domésticas es comprobar su peso en el mercado de trabajo. Por ejemplo, en Ecuador el narcotráfico es la actividad económica que más empleo genera y en México es el 5to. Empleador¹¹.

¿Cuál es la política social que está dando respuesta (atacando) esta nueva estructuración del capitalismo? Pareciera que no existe. No se está haciendo una política social para esta transición. Por ejemplo, ¿cuál es la política social para aquellos que trabajan en el mundo del narcotráfico? Si se está pensando, es sólo marginalmente y no desde una perspectiva estructural y de crítica hacia lo que supone. Una que incluya lo material y lo cultural. La industria cultural del narco está preñando los cerebros de nuestras juventudes. ¡Y poco o nada se está haciendo! Tenemos política social del siglo XX en nuevas formas del capitalismo del siglo XXI.

Estamos ante un dilema. Si queremos seguir apostando por una política social funcional al capitalismo debemos entender esa transición. La política social por más “progresista” que sea en ese *frame* o marco no está entendiendo la metamorfosis del capitalismo. Esa política social responde a problemas del siglo XX.

Pero si no queremos que la política social cumpla ese rol funcional al capitalismo y sus transiciones, debemos preguntarnos ¿qué política social para qué sociedad? Lo cual implica pensar la transformación social, luego qué Estado se necesita para esa transformación social y, finalmente, qué política social para esa transformación social.

La respuesta no puedo darla. No voy a plantear cuál es la transformación social. No puedo decir cuál es el diseño social. Esto se está disputando ahora mismo. Responder por

¹¹ Si bien se trata de una cuestión difícil de mensurar, por las características del sector, algunos medios informativos ya han dado plena cuenta de ello (Croda, 2024; Vaquero Simancas, 2023).

tanto sería soberbio. La región está viviendo momentos tanto destituyentes como instituyentes y pueden tener resultados heterogéneos/diversos. En términos de emancipación, distópicos o utópicos. En América Latina y el Caribe se están generando propuestas de resistencia creativas, las cuales generan pactos sociales innovadores. Podemos ver caso por caso. Algunas experiencias gubernamentales introdujeron elementos postcapitalistas más allá de su grado de concreción. Las propuestas que se alumbraron bajo el paradigma del Buen vivir, de los derechos de la naturaleza etc. (Ramírez, 2012).

Lo que sí puedo señalar son ciertas aristas que es necesario poner en el centro de atención, en donde sin su inclusión va a ser muy complicado trascender al mismo capitalismo.

1. No se puede pensar una política social que no contemple nuestra relación con la naturaleza. Por ejemplo, su relación con el cambio climático (Lo Vuolo, 2014).
2. Una política social que debe alumbrar un cambio radical en la manera de concebir la reproducción social, pensar cómo nos cuidamos, cómo participamos en ello y aquí es fundamental mirarlo en clave de género (que rompan con la normatividad sexual de las políticas sociales). Esto supone repensar y desprivatizar las políticas familiares.
3. Revisar la relación democracia/capitalismo: la mejor estrategia anticapitalista es la radicalización de la democracia. Por supuesto, bajo una concepción sustantiva de la democracia (no meramente procedimental), una comprometida con la discusión sobre las condiciones materiales de vida y, en definitiva, una que la vincule con los proyectos de sociedad resultantes.
4. Darle absoluta centralidad a la producción de los encuentros/puentes/continuidades, a la incesante posibilidad de que estos tengan lugar, a producir el deseo, el querer vivir juntos. Esto nos habla de una política social que se centre en la producción de bienes relacionales. Repensar la política social que usualmente pone el centro en el individuo para reubicarlo en las relaciones. Debemos poner un denodado interés en esto, especialmente en sociedades tan desiguales como las nuestras donde la productividad de las desigualdades ha calado tan hondo en las subjetividades.
5. Recuperar qué implica lo público en esta mutación del capitalismo. Sin duda debe ser distinto a lo público en el siglo XX. Ahora parte de lo público pasa por una

digitalidad que supone muchas veces la violación de la privacidad. Debemos tratar de construir “cuestiones/problemas” que nos conduzcan a ese plano colectivo, de encuentro, a un registro “público”. Pero cuidado, lo que estoy planteando no es recuperar la educación pública estatal con la misma lógica de los sistemas industriales del XX, ¡sí es así estamos perdidos! ¡No es para lograr la revolución industrial inconclusa!

Más bien, en este punto estoy pensando en lo público como la anti-soledad. Esta idea a mi juicio es poderosa. Para volver a ver y reconocer en el otro/en la otra

un compañero/a de senda, a un compañero de vida. ¿Qué tecnología necesitamos para esto? ¿Qué soportes institucionales? No es sin duda los que tenemos ahora. Las actuales redes sociales no parecen ayudar en este sentido. Diversos trabajos han revelado como, por ejemplo, Facebook es una red antisocial (Rosen; 2022; Vaidhyathan, 2018). Estamos conectados, pero des-comunicados y des-vinculados. Soledades compartidas en soledad. Así otro de los núcleos estructurantes de la política social debe ser recuperar lo público para generar un antídoto a la soledad y al aislamiento que nos está matando.

REFERÊNCIAS

- ARTEAGA BOTELLO, N. Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. **Sociológica**, [s. l.], v. 23, n. 68, p. 151-175, 2008.
- ARZA, C. *et al.* **The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- CASTEL, R. **El ascenso de las incertidumbres**. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- CASTEL, R. **Las metamorfosis de la cuestión social**. Una crónica del salariado. Barcelona: Paidós, 1997.
- COOPER, M. **Los valores de la familia**. Entre el neoliberalismo y el nuevo social-conservadurismo. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.
- CRODA, R. El narco, principal empleador en Ecuador, denuncia experto. **Proceso**, Ciudad de México, 13 jan. 2024. Disponible em: <https://www.proceso.com.mx/internacional/2024/1/13/el-narco-principal-empleador-en-ecuador-denuncia-experto-321995.html>. Acceso em: 15 jul. 2024.
- ESPING-ANDERSEN, G. **Los tres mundos del Estado del Bienestar**. València: Alfons el Magnànim, 1993.
- FERRAGINA, E. Welfare state change as a double movement: Four decades of retrenchment and expansion in compensatory and employment-oriented policies across 21 high-income countries. **Social Policy & Administration**, [s. l.], v. 56, n. 5, p. 705-725, 2022.

- LECHNER, N. El proyecto neoconservador y la democracia. In: CAMACHO, Daniel *et al.* **Autoritarismo y alternativas populares en América Latina**. San José: FLACSO-Costa Rica, 1982. p. 23-70.
- LO VUOLO, R. **Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social**. Visiones para América Latina. Colección Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- MINTEGUIAGA, A; RAMÍREZ, R. Extrema derecha en Ecuador: crisis del capitalismo y cambio geopolítico. In BOSCH, M. *et al.* **Extrema derecha en Ecuador: crisis del capitalismo y cambio geopolítico**. El auge de las derechas en América Latina y el Caribe. Teorización del problema y casos de estudio. CDMX: PUEJDS/Fundación Juan Bosch/CLACSO, 2024. No prelo.
- OFFE, C. **Contradicciones en el Estado del bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- PIKETTY, T. **El Capital en el Siglo XXI**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- POLANYI, K. **The Great Transformation**. The Political and Economic Origins of Our Time. New York: Farrar & Rinehart, 1944.
- RAMÍREZ, R. **Ciencia, humanidades y artes en los ciclos largos de la democracia y el capitalismo en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Universidad Nacional de las Artes, 2024. No prelo.
- RAMÍREZ, R. **La vida (buena) como riqueza de los pueblos**. Hacia una socioecología política del tiempo. Quito: IAEN, 2012.
- RAMÍREZ, R.; MINTEGUIAGA, A. Del Extractivismo Infocognitivo a la Economía Social de los Conocimientos: una propuesta desde el sur local. **Integración y Conocimiento**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 57-69, 2020.
- ROBINSON, J. **Filosofía económica**. Madrid: Gredos, 1966.
- ROSEN, D. (ed.). **The Social Media Debate**. Unpacking the Social, Psychological, and Cultural Effects of Social Media. New York: Routledge, 2022.
- VAIDHYANATHAN, S. **Antisocial media**. How Facebook Disconnects Us and Undermines Democracy. New York: Oxford University Press, 2018.
- VAQUERO SIMANCAS, J. El narco es el quinto empleador de México. **El País**, [s. l.], 22 set, 2023. Disponible em: <https://elpais.com/mexico/2023-09-22/el-narco-es-el-quinto-empleador-de-mexico.html>. Acceso em: 15 jul. 2024.

A PROTEÇÃO SOCIAL FRENTE A MÚLTIPLOS DESAFIOS

Maria Clara Oliveira¹²

A relevância da proteção social enquanto instrumento que permite reduzir vulnerabilidades, alargar as oportunidades e melhorar a qualidade de vida dos indivíduos é inegável e amplamente reconhecida. Assim, importa não só consolidar as medidas de proteção social já existentes, mas também expandir estes sistemas de modo a assegurar a cobertura de todos de forma compreensiva e adequada, devidamente financiada e num quadro de direitos. É ainda crucial que a proteção social seja capaz de se adaptar para melhor poder responder a necessidades que possam surgir.

Apesar deste reconhecimento, os anos recentes têm trazido uma série de novos desafios, que se vêm somar a outros que ainda carecem de solução. Em seguida apresentamos e discutimos brevemente alguns deles.

1. **Inclusão.** Um dos primeiros pontos que requer atenção é a cobertura dos sistemas de proteção social e a divisão entre aqueles que conseguem aceder às políticas e aqueles que são excluídos por razões diversas, nomeadamente devido à informalidade ou ao facto de terem uma inserção la-

boral precária. Importa notar que além da diferença entre os que estão dentro e fora do sistema, existem ainda variados graus de inclusão. Se a necessidade de avançar na construção de sistemas universais tem sido alvo de intenso debate ao longo do tempo, eventos recentes têm dado maior visibilidade a esta questão. Com efeito, a pandemia de coronavírus, reconhecida como tal a partir de março de 2022, colocou em evidência os limites e as fragilidades dos sistemas de proteção social, trazendo para o centro da discussão o conjunto extremamente elevado de indivíduos que se encontram em situação de desproteção. Neste contexto, um grande número de governos aplicou medidas de emergência para mitigar os efeitos da pandemia e das medidas de controle da mobilidade e da vida socioeconómica implementadas com o intuito de conter a disseminação do vírus, num momento que pode ser entendido como ‘keynesianismo de emergência’ (Béland *et al.*, 2021), termo cunhado por Bremer e McDaniel (2020). No entanto, o cariz temporário destas respostas faz com que grande parte delas tenha já sido elimi-

12 Profa. Dra. Maria Clara Oliveira – Núcleo de Relações Internacionais – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

nada e, portanto, se tenha voltado a uma situação próxima da anterior.

2. **Políticas de qualidade que acompanham o ciclo de vida e que incluem uma dimensão de género.**

A proteção oferecida ao longo da vida ainda não é uniforme, sendo necessária a introdução de alterações para garantir a existência de respostas adequadas aos riscos a que as pessoas podem ser expostas em diferentes momentos. Por exemplo, ainda que com variação importante, existe uma percentagem muito relevante de idosos que não recebe qualquer tipo de proteção ou que não conta com apoios suficientes e adequados, tais como o acesso a cuidados de saúde ou a espaços de alojamento apropriados. Esta situação é particularmente alarmante em contextos em que a população é mais envelhecida. Pessoas em idade adulta, por seu turno, também podem ver-se desprotegidas em situações como a maternidade/paternidade, caso tenham deficiências ou face a eventualidades como o desemprego, entre outras. A proteção social deve ser universal, de modo assegurar a cobertura de todos e em todas as fases da vida, e ampla e adaptável, para poder mitigar diferentes tipos de vulnerabilidade. É igualmente importante ter em consideração que a proteção social não é neutra quando se trata de questões de género, uma vez que as mulheres se encontram, com frequência, entre o grupo dos excluídos – por exemplo, mulheres idosas com pensões reduzidas ou inexistentes – ou enfrentam situações em que as medidas de proteção social são inadequadas – existe ainda uma

percentagem muito elevada de mulheres que não têm qualquer apoio durante o período de exercício de maternidade. Há ainda que considerar que sistemas de proteção social que oferecem graus de proteção mais limitados de um modo geral, tendem a gerar impactos importantes nas mulheres, que assumem tendencialmente a responsabilidade pela provisão de cuidados. A pandemia de covid-19 veio escancarar esta realidade – apesar das medidas de emergência adotadas rapidamente por diversos governos, o aumento do trabalho em casa e da prestação de cuidados a familiares e a outras pessoas do entorno afetou de modo desproporcional as mulheres. Para responder a estes desafios, é necessário que a proteção social inclua uma dimensão de género e procure respostas adaptadas. Além disso, grupos específicos, tais como trabalhadores migrantes, refugiados e demandantes de asilo, podem igualmente encontrar barreiras no acesso à proteção social. Estes grupos tendem a estar entre os mais vulneráveis e a ausência de medidas adequadas agrava a sua situação. É crucial assegurar a proteção para estes indivíduos através da expansão das medidas e da comunicação transparente de informações sobre as mesmas.

3. **Financiamento e adequação.** Alargar os sistemas de proteção social e assegurar a adequação das medidas implica encontrar fontes de financiamento e utilizá-las de forma ajustada. A disponibilidade de recursos tem sido frequentemente apontada como uma barreira à expansão dos sistemas e tem mesmo levado a tentati-

vas de limitar a cobertura e/ou a generosidade das políticas oferecidas – ver, a título de exemplo, os debates sobre a necessidade de revisão do sistema de segurança social em Portugal durante o período de austeridade associado ao resgate financeiro (2011-2014). Se a pandemia mostrou que é possível mobilizar recursos para expandir os sistemas de forma a oferecer mais e melhor proteção, os eventos que se seguiram inverteram esta tendência. Por um lado, ainda durante a fase de recuperação dos efeitos da pandemia, verificou-se um aumento da inflação, em particular nos produtos de primeira ordem e, portanto, com maior incidência entre a população mais vulnerável. Esta foi agudizada pelo eclodir da guerra na Ucrânia em fevereiro de 2022. A inflação, a par das pressões resultantes dos conflitos e de eventos climáticos extremos, aumenta a pressão nos sistemas de proteção, ou seja, torna-se necessário rever as medidas em alta. Por outro lado, os discursos que apontam para a contenção do gasto têm ganhado espaço – ver, por exemplo, a discussão sobre a reforma do sistema de pensões francês. Ademais, em alguns contextos começa também a ser debatida a possibilidade de um redirecionamento da despesa para outras frentes, como é o caso da área de defesa, em detrimento das políticas sociais. Importa assim continuar a insistir na relevância destas políticas e do seu financiamento de forma justa e adequada (o que pode passar por considerar formas alternativas de financiamento), contornando as vozes que apontam para o enxugar dos gastos e garantindo, deste modo, a capacidade de resposta às necessidades atuais e futuras.

4. **Mudanças tecnológicas.** Os avanços tecnológicos relacionam-se com a proteção social de diferentes modos. Por um lado, trazem novos desafios. Os recentes avanços trazem alterações a nível do trabalho, tais como o surgimento de formas precárias de inserção laboral a que está associada uma elevada desproteção social, como acontece no trabalho de plataformas. Por outro lado, a transição digital aparece também como uma possibilidade de reforçar e aprimorar os sistemas de proteção social. O recurso ao digital acelerou-se durante a pandemia e este processo deverá continuar a intensificar-se. A utilização de tecnologias digitais pode permitir melhorar a gestão da informação, facilitar a entrega de políticas públicas e aproximar o contacto com os cidadãos, diminuindo tempos de espera e aligeirando processos. A digitalização assume particular relevância quando se trata de fornecer respostas de emergência e/ou que requerem a articulação entre diferentes áreas ou níveis de governo, dado que facilita a transmissão de informação e a integração de sistemas e de ações. Contudo, há que ter em conta que muitos indivíduos não dispõem de meios ou de literacia digital que lhes permitam aceder com facilidade a serviços deste tipo, pelo que é necessário assegurar a manutenção de canais alternativos de resposta rápida para que ninguém fique para trás.
5. **Transição verde e alterações climáticas.** A crescente conscientização a respeito das alterações climáticas leva a que se colo-

quem em prática medidas que permitam diminuir os impactos da ação humana no meio ambiente e que reduzam, por outro lado, a exposição das famílias aos riscos que decorrem destas mudanças e que afetam de sobremaneira as populações em situação de vulnerabilidade. A transição verde pressupõe uma transformação profunda das economias e dos modos de vida da população. A proteção social é um instrumento chave para assegurar o bem-estar dos trabalhadores afetados por este processo e das suas famílias. Além disso, fruto das alterações climáticas, espera-se um aumento dos fenómenos climáticos extremos, como cheias, secas, furacões, entre outros. As populações mais vulneráveis são justamente aquelas que tendencialmente se encontram mais expostas a estes fenómenos, quer por residirem em zonas mais afetadas pela sua ocorrência, quer porque dispõem de meios mais limitados para lhes fazer frente. É, por isso, crucial repensar a proteção social e adaptá-la para que possa dar resposta articulada a estes desafios.

6. **Alterações políticas.** No decorrer dos últimos anos, verificou-se em diversos países a ascensão de governos populistas de direita ou extrema-direita, com agendas desfavoráveis ao desenvolvimento de sis-

temas de proteção social robustos e universais. Estes promovem ora a atribuição de proteção a grupos específicos (entendidos como “merecedores de apoio”), deixando de fora contingentes consideráveis da população (por exemplo, trabalhadores migrantes), ora o desmonte das políticas existentes através da alteração do seu desenho e da imposição de restrições severas a nível do financiamento. Estas propostas, por vezes levadas adiante, transformam os sistemas de proteção social, tornando-os mais restritos e reduzindo a sua capacidade de proteger. Uma maior compreensão das visões das direitas acerca do Estado de Bem-Estar e das suas propostas para este é chave para poder preservá-lo frente a possíveis tentativas de o enfraquecer.

No momento atual, os sistemas de proteção social enfrentam um conjunto de desafios significativos, acima enunciados. A forma como estas questões se colocam e as respostas que para elas têm sido gizadas variam de país para país, somando-se ainda outros temas que emergem dos contextos nacionais.

Diante deste cenário desafiador, continuar a explorar e a debater estas questões é essencial para que se possa encontrar soluções que permitam preservar as conquistas alcançadas e continuar a expandir e a robustecer os sistemas de proteção social.

REFERÊNCIAS

BÉLAND, D. *et al.* Special issue: social policy in the face of a global pandemic: policy responses to the COVID-19 crisis. **Social Policy and Administration**, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 249-260, 2021.

BREMER, B.; McDANIEL, S. The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession. **Socio-Economic Review**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 439-463, 2020.



EIXO
01



VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL

BLOCO 1 - COORDENAÇÃO

CARLOS ANTONIO DE SOUZA MORAES

EIXO 1 – VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL

Carlos Antonio de Souza Moraes¹³

O *Eixo 1 – Vulnerabilidades, pobreza e proteção social*, vinculado às mesas coordenadas simultâneas do Seminário Internacional “Impasses e Alternativas da Proteção Social no Século XXI”, foi dividido em dois blocos de trabalhos. Neste primeiro bloco, particulariza-se o debate da política social e da proteção social, especialmente, no Sistema Único de Assistência Social, além das políticas de habitação, socioeducação e sociojurídico. Os oito trabalhos que integram este bloco foram produzidos por pesquisadoras/es vinculadas/os a diferentes Áreas do conhecimento, com graduação em Serviço Social, Economia, Psicologia, Direito e Ciências Sociais, além de sua formação na Pós-Graduação *Stricto Sensu* – mestrado ou doutorado (em andamento ou concluída), predominantemente, em Política Social e Serviço Social.

Dessa forma, neste eixo, reconhecemos o caráter multidisciplinar da produção do conhecimento que, como feixe de luz, desnuda

realidades, aborda os seus determinantes e avança ao problematizar os seus impasses, a partir do reconhecimento das alternativas favorecedoras ao atendimento das necessidades sociais por meio da ampliação irrestrita da proteção social.

Estas/es autoras/es, ao se debruçar sobre o debate da política social e da proteção social, convergem as suas análises ao recorrer à teoria crítica como fundamentação teórico-metodológica. Assim, abordam as particularidades de seus objetos de estudo enfatizando, em maior ou menor proporção, a sua determinação estrutural, vinculada à sociedade do capital e configurada por transformações sociopolíticas e histórico-conjunturais.

Para tanto, desenvolvem as suas análises, defendendo que o processo de valorização do capital tem sido atualizado pelo capitalismo de tipo neoliberal, como um “processo contraditório” (Brandão, 2017) centrado no mercado e no lucro, além de estar sustentado

13 Doutor em Serviço Social. Professor Adjunto do Departamento de Serviço Social de Campos e coordenador do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Líder do grupo Interdisciplinar de Estudo e Pesquisa em Cotidiano e Saúde (GRIPES/UFF).

por uma nova racionalidade e uma nova política, que se forjam em fatores sociológicos, políticos e subjetivos (Dardot; Laval, 2016). Tais elementos se sustentam, entre outros fatores, na militarização da questão social, na lógica individualizante, violenta e punitivista, acompanhadas por valores meritocráticos, associados e difundidos amplamente por meio da ideologia do empreendedorismo.

Essa nova racionalidade, tem ampliado a “serventia da política social ao capital” (Pereira, 2020), os seus vínculos à lógica do mercado e a manutenção do capitalismo neoliberal que, nos últimos anos, radicalizou o seu subfinanciamento, destruindo direitos sociais historicamente conquistados. Assim, a precarização, como uma “epidemia global” (Antunes, 2018), atinge a formação e o trabalho profissional, articulando-se à lógica empresarial-gerencialista, produtivista, meritocrática, de individualização e padronização das demandas, desfinanciamento, focalização e seletividade das políticas sociais.

Ao se afirmar, contudo, o caráter contraditório da política social e o Estado, como fruto da correlação de forças em disputa, os artigos avançam em análises que tratam dos impasses da proteção social, investigando a lógica de subordinação e padronização do trabalho e a ausência de problematização das requisições técnico-normativas ao mesmo tempo que abordam as correlações de forças e possibilidades de resistências, como alternativas concretas para o trabalho nas políticas sociais.

Tais elementos integram os artigos que constituem este Eixo e Bloco, tendo sido organizados da seguinte forma:

O primeiro artigo, intitulado *Contrarreforma: seus impactos na política de assistência social e a urgência de proteção social*, autoria de Iara Rocha Ferreira Marins, aborda os desafios/retrocessos engendrados pelo processo contrarreformista em curso no Brasil a partir dos anos 1990 e seus impactos na política de assistência social. Trata-se de uma renovada matriz econômico-ideológica que desloca parte importante do fundo público para o capital, redefinindo o papel do Estado no campo das garantias e proteções sociais, ampliando os expoentes de famílias e indivíduos em situação de desigualdade, pobreza e violência.

O segundo artigo, com o título *A fome e o processo de valorização do capital*, escrito por Darana Carvalho de Azevedo, analisa como o processo de valorização do capital se reflete na Segurança Alimentar e Nutricional, sob os aspectos de: disponibilidade de alimentos, renda e condições de vida. Os resultados demonstram que essa lógica de valorização afeta a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares, imprimindo consequências na disponibilidade dos produtos, na composição nutricional, na qualidade sanitária, nos padrões de consumo, na capacidade de compra, nas preferências alimentares e no uso sustentável dos recursos naturais.

O terceiro artigo, intitulado *Financeirização do direito habitacional e endividamento das famílias: estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida*, de Bianca A. A. de Araújo Correia, busca evidenciar o fenômeno de endividamento das famílias via política social, abordando o caso específico do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir

dos atendimentos realizados pela Defensoria Pública da União. O estudo realiza apontamentos importantes do desenho dessa política habitacional, especialmente no que se refere aos contratos de financiamento firmados entre a Caixa Econômica Federal e o cidadão contemplado pelo programa, evidenciando a lógica de mercantilização do direito social à habitação.

O quarto artigo, com o título *Endividamento de famílias inseridas em benefícios socioassistenciais: armadilha para as camadas populares?* escrito por Márcia Coutinho Estulano, problematiza um tipo de “tragédia anunciada” e silenciosa por dentro do capitalismo, que é a questão do endividamento de famílias de baixa renda. Os resultados apontam elementos preocupantes em relação ao rumo do endividamento familiar no país, sobretudo de famílias já em condições de miserabilidade alcançadas pela política de assistência social.

O quinto artigo, intitulado *Proteção social e conservadorismo – o trabalho social com famílias no Suas*, construído por Diana Delgado, apresenta-se como um fragmento da pesquisa de doutorado intitulada *Acolhimento e escuta qualificada: um debate mais que necessário sobre as atribuições profissionais no SUAS*, apresentada em 2023, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Esse fragmento trata da crítica as requisições institucionais da política nacional de assistência social para o trabalho social com famílias nas unidades socioassistenciais. Apresentar as contradições desse trabalho social e a intenção de proteção social via

política pública com centralidade na família é o principal objetivo desse estudo.

O sexto artigo, com o título *Reflexões sobre o possível diálogo entre PHC e o trabalho social com famílias no Paif*, escrito por Anderson de Souza Alves e Carolina Quemel Nogueira Pinto, tem como objetivo refletir sobre a pertinência da apropriação da Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), pelos profissionais que atuam na efetivação da prática educativa emancipadora realizada no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Ancorado nos aportes teórico-metodológico de duas pesquisas de mestrado em curso, pretende-se incitar o diálogo entre a PHC e o trabalho social com famílias, a fim de levantar possibilidades na incorporação desta metodologia no Paif, partindo do conceito de catarse, e do compromisso com a distribuição da riqueza imaterial produzida pela humanidade.

O sétimo artigo, intitulado *As medidas socioeducativas no estado do Rio de Janeiro: um olhar sobre os Projetos Parlamentares de 2003 a 2022*, autoria de Adriana Soares Barbosa, objetiva analisar como a lógica de segurança militarizada se insere na execução das medidas socioeducativas de meio fechado no estado do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2022. Após investigação, a autora ressalta que é possível observar um gradual aumento de projetos em relação ao Departamento de Ações Socioeducativas (Degase) na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) com propostas que visavam aproximar o Degase aos órgãos de segurança, culminando com a entrada do Degase no esco-

po da Segurança Pública estadual, efetuada por Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

Por fim, o oitavo artigo, com o título *A Defensoria Pública como ente estatal: entre a defesa de direitos e o Estado burguês*, escrito por Leonardo Quintão, discute as contradições entre a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – instituição estatal constituída para defesa de direitos humanos e proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, pessoas necessitadas ou miseráveis economicamente – e o Estado burguês e seu sistema de produção capitalista. O autor busca

construir uma reflexão sobre a Defensoria Pública enquanto instituição criada pelo próprio Estado burguês, analisar se efetivamente ela é um instrumento de acesso à justiça e enfrentamento da desigualdade estrutural existente no país.

Esse conjunto de artigos, ao problematizar os impasses relativos às políticas sociais e a proteção social no primeiro decênio do século XXI, permite-nos refletir a respeito de novos problemas sociais e formas de vulnerabilidades sociais, incentivando o debate a respeito de alternativas que respondam e transformem as vidas das pessoas nessas condições de vulnerabilidade.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metropole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, 2017.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402 p.
- PEREIRA, P. A política social entre Deus e o Diabo: determinações e funcionalidades no sistema capitalista. In: MORAES, C. A. S; SENNA, M. C. M; FREITAS, R. S. (org.). **Política Social no Brasil**: trajetórias, sujeitos e institucionalidades. Curitiba: Editora CRV, 2020. p. 33-50.

CONTRARREFORMA: SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A URGÊNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Iara Rocha Ferreira Marins¹⁴

RESUMO

O presente artigo versa sobre os desafios/retrocessos engendrados pelo processo contrarreformista em curso no Brasil a partir dos anos 1990 e seus impactos na política de assistência social. Trata-se de uma renovada matriz econômico-ideológica que desloca parte importante do fundo público para o capital, redefinindo o papel do Estado no campo das garantias e proteções sociais, ampliando os expoentes de famílias e indivíduos em situação de desigualdade, pobreza e violência. Esse cenário reverbera em limites para atuação da política de assistência social na perspectiva da proteção social que, com outras políticas setoriais está voltada para efetivação de direitos e condições dignas de vida, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Palavras-chave: proteção social; política de assistência social; questão social; pobreza; violência.

RESUMEN

El presente artículo trata sobre los desafíos/retrocesos engendrados por el proceso contrarreformista en curso en Brasil a partir de los años 1990 y sus impactos en la política de asistencia social. Se trata de una renovada matriz económico-ideológica que desplaza una parte importante del fondo público hacia el capital, redefiniendo el papel del Estado en el campo de las garantías y protecciones sociales, ampliando los exponentes de familias e individuos en situación de desigualdad, pobreza y violencia. Este escenario repercute en los límites para la actuación de la política de asistencia social desde la perspectiva de la protección social que, junto con otras políticas sectoriales, está orientada a la efectivación de derechos y condiciones dignas de vida, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad y riesgo personal y social.

Palabras clave: protección social; política de asistencia social; cuestión social; pobreza; violencia.

ABSTRACT

This article deals with the challenges/setbacks engendered by the counter-reformist process underway in Brazil since the 90s and its impacts on Social Assistance Policy. It is a renewed economic-ideological matrix that shifts an important part of the public fund to capital, redefining the role of the State in the field of social guarantees and protections, expanding the number of families and individuals in situations of inequality, poverty and violence.

14 Mestranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Pós-graduada em Gestão de Política Pública de Assistente Social e Saúde pela Faculdade Governador Ozanam Coelho (Fagov) e Pós-graduada em Garantia de Direitos e Política do Cuidado à Criança e ao adolescente pela Universidade de Brasília (UnB). Assistente Social do Creas I no município de Macaé/RJ. Conselheira titular do Conselho Municipal de Assistência Social (Macaé/RJ). Integrante do Grupo de Pesquisa em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7536155846999946>. E-mail: iaaonnyl@gmail.com

This scenario reverberates in limits for the action of social assistance policy from the perspective of social protection, which together with other sectoral policies are aimed at implementing rights and dignified living conditions, especially for those in situations of vulnerability and personal and social risk.

Keywords: social protection; social assistance policy; social issues; poverty; violence.

INTRODUÇÃO

Para apreender a condição atual da política de assistência social no Brasil, torna-se legítimo contextualizar os anos 1980-1990, período que inaugurou um novo marco no âmbito da proteção social com a concepção de universalização do sistema de seguridade social, definida na Constituição Federal de 1988 como um conjunto integrado de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Nesse sentido, este artigo baliza-se pela ótica da totalidade de forma crítica reconhecendo a realidade como um movimento historicamente determinante e determinado.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social inicia seu trânsito no campo do direito, da universalização do acesso e de responsabilidade estatal, inovando ao se afirmar como política nãocontributiva para quem dela necessitar. Sem dúvida, “uma mudança substantiva na concepção de assistência social que permitiu sua passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública” (Yazbek, 2004, p. 13).

Mais do que uma estrutura formal, o modelo constitucional de 1988 possibilitou um conjunto de inovações no campo do reconhecimento dos direitos fundamen-

tais, reivindicados nas lutas da população contra o arbítrio absolutista e ditatorial do Estado, ao limitar a ação estatal e dos governos em vista da preservação da vida, da liberdade e da igualdade. As lutas protagonizadas pela classe trabalhadora invocam para a Constituição o dimensionamento dos direitos humanos, com vistas a garantir uma vida com dignidade, com acesso ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia, à proteção à infância, à juventude, à velhice, entre outros (Martins, 2022 *apud* Martins; Feres; Marins, 2023).

No Brasil, todavia, segundo Paiva (2006), as estruturas de poder político e econômico estabelecem padrões totalmente injustos de usufruto da riqueza coletivamente constituída, além de processos cada vez mais excludentes de acesso ao trabalho protegido. Nesse sentido, já nos anos de 1990, o caráter universal dos direitos sociais é exposto a medidas de cunho seletivo, focalista e fragmentador, com viés meramente compensatório em face dos efeitos dos ajustes estruturais da economia capitalista. (Yazbek, 2004).

Tem-se aqui a mundialização financeira articulada à reestruturação produtiva da contrarreforma do Estado e das alterações implementadas no mundo trabalho, que, segundo Campos e Silva (2020, p. 149), “afetam transversalmente a divisão do tra-

balho, as relações entre classes e a distribuição de bens e serviços, na conformação da sociabilidade [...] reconfigurando o Estado e a sociedade civil e redimensionando as lutas sociais”.

Na análise de Behring (2003), são processos contrarreformistas porque desmontam as reformas sociais propostas pela Constituição Federal de 1988, justificadas pelo cenário de crise mundial que seria assentado com um “choque de gestão responsável”. Na prática, trata-se de redução dos gastos públicos com direitos sociais e políticas sociais, para garantir o crescimento e o desenvolvimento econômico do capital.

Nesse cenário, a política de assistência social confronta-se com os desafios de um tempo incerto, inconcluso, de reorientações conceituais e programáticas guiadas pela ideologia neoliberal e/ou neoconservadora. Para uma política recém-criada, e ainda com tantas raízes de sua história vinculadas ao assistencialismo, à filantropia e à ajuda, sua trajetória enquanto política pública de direito iniciou-se de modo frágil, bem diferente do que se esperava conforme nos descreve Paiva (2006, p. 11):

O direito à assistência social é, portanto, abertamente contraditório a esta lógica, uma vez que partilha direitos universais ao lado de direitos especiais de forma inédita: é incondicional e não diretamente contributivo destinado a quem deles necessitar, além de referentes aos segmentos especiais, composto por crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, grupos étnicos e coletivos comunitários pauperizados, entre outros. Nessa perspectiva, revela-se, com maior grau de comple-

xidade, a importância das medidas de proteção socioassistencial diante do desafio de combinar universalidade e seletividade.

O padrão pretendido pelos organismos internacionais é a expansão de estratégias de intervenção do poder público de baixo custo e impacto para os pobres, aqueles impotentes para prover sua própria subsistência, ao mesmo tempo em que atua sobre as expressões mais barbas da questão social, como a pobreza extrema e a violência.

Essa racionalidade focalista amarra a política de assistência social às “necessidades de gestão da pobreza, cujo objetivo precípua é administrar as manifestações mais disruptivas da crise do capital que tem relação com a reprodução da força de trabalho, a preservação da população relativa e o apaziguamento das tensões inerentes” (Silva, 2022, p. 133).

Moderniza-se o arsenal normativo, implantam-se programas, projetos e serviços pautados na eficiência e efetividade, mas não há uma construção da assistência social voltada para as necessidades dos sujeitos. Concretamente, o que temos visto é a focalização na política. Permanecem, assim, os condicionantes socioeconômicos, político-culturais que caracterizam as situações de vulnerabilidade e risco e de pobreza extrema, com a conversão da provisão pública em medida de excepcionalidade.

Nesse contexto de retrocessos, na análise de Campos e Silva (2020), a política de assistência social passa a ser a única política com o papel de proteção social para a população mais pobre, compatível com o capital financeiro e sem articulação com as demais

políticas econômicas e sociais. Esse modelo amplia o desenvolvimento das desigualdades, tão presentes em nossa formação sócio-histórica periférica, agudizando exponencialmente as expressões da questão social e o desmonte do modelo de proteção social pautado no texto constitucional.

DESAFIOS OU RETROCESSOS PÓS-2016: QUESTÃO SOCIAL, VIOLÊNCIA E POTEÇÃO SOCIAL

No artigo “Tendências do financiamento da assistência social em tempos de ajuste fiscal e inflexão ultraneoliberal”, Behring (2022) tece algumas considerações a respeito de um tempo presente, período marcado pelo advento de um governo com claras proposições neofascistas, ultraneoliberais e pelas medidas regressivas contra os direitos dos trabalhadores.

Após um ciclo de gestões petistas (2003-2016), mesmo com todos os limites impostos pelo ajuste fiscal, há um esforço inédito na consolidação da assistência social. O “choque de gestão”, em conjunto com a expansão dos benefícios de transferência monetária, permitiu que a assistência social seguisse tendências internacionais de crescimento mesmo em tempo de ideário neoliberal, cujos pilares instituíram, nos anos de 1980, a cultura de um Estado mínimo nos ajustes econômicos materializados na apologia da privatização e da supremacia do mercado, bem como na convocação da sociedade civil e das classes subalternas à adesão a essa lógica (Silva, M. B., 2014).

Na análise de Behring (2022), a assistência social expandiu-se enquanto política de gestão e alívio da pobreza. No contexto da contrarreforma, a política tornou-se uma

mediação no conjunto da proteção social, em tempos de desemprego estrutural, do subemprego, da precarização, terceirização e recomposição exponencial da superpopulação relativa. Contudo, carrega o estigma do seu passado filantrópico, sofrendo contenções e sendo submetida aos processos mais gerais do capitalismo.

Nessa direção, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) propiciaram “uma leve desinterdição do estado brasileiro” (Behring, 2022, p. 72). Embora a renda tenha contribuído para a redução da pobreza, não houve diminuição significativa das desigualdades sociais. Os investimentos financeiros nos serviços socioassistenciais, capazes de inferir na distribuição de renda, foram limitados quando comparados com aqueles destinados à transferência de renda, sem nenhuma perspectiva de enfrentamento efetivo da questão social. Outra questão refere-se ao crescimento no número de equipamentos públicos, como o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado em Assistência Social (Creas), em quase todos os municípios brasileiros segundo dados do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do contingente de trabalhadores na política de assistência em 2021, ainda que de forma precarizada.

Se houve uma expansão, mesmo que contida, os acontecimentos a partir de maio de 2016, impulsionados pelo golpe que culminou com a retirada da presidenta Dilma Rousseff e, posteriormente, com a posse de Michel Temer, já apontavam para o terceiro momento do ajuste, de nítido aprofundamento do neoliberalismo no Brasil, caracte-

rizado por estudiosos como ultraneoliberalismo. Este atingiu o seu ápice com a eleição de um governo de extrema-direita totalmente favorável às medidas regressivas contra os direitos dos trabalhadores e a captura do fundo público pelo capital financeiro.

Dando continuidade ao desenvolvimento dessaprocessualidade, marcada pela hipertrofia do capital, Stocco e Pandolfi (2020) mencionam a Emenda Constitucional nº 95 (PEC 95/2016), medida que congelou os gastos públicos e as alterações promovidas pelas Leis nº 13.429 e nº 13.467, ambas de 2017, conhecidas como reforma trabalhista. Assim, chegou ao fim à política de conciliação promovida pelo governo do PT, desde então, as reformas neoliberais ganharam fôlego.

No receituário, já em 2017, foi aprovada e sancionada a reforma trabalhista, as Leis nº 13.429 e nº 13.467, que, dentre as inúmeras mudanças, sob a justificativa da modernização e aumento da oferta de emprego, liberou a terceirização, ampliou as possibilidades de contrato temporário, contrato intermitente, ampliação do contrato de trabalho parcial, regulamentação de trabalhos autônomos e alterações na jornada de trabalho. Além disso, as reformas deram legalidade para reduzir os custos com as demissões. Michel Temer também propôs reformas contra a previdência – elevação da idade mínima para aposentadoria e alterações no valor a ser pago.

O golpe abriu caminho para eleição do governo Bolsonaro (2018). Suas relações abertamente sincronizadas com a extrema direita sustentaram o aprofundamento do processo de contrarreforma na previdência com a Emenda Constitucional nº 103/2019 ao propor

alteração do sistema de previdência social e estabelecer regras de transição e disposições transitórias que instituíram a liberdade econômica e se esforçavam para aprovar a reforma tributária.

No que diz respeito aos direitos assistências, ambos os governos, Temer e Bolsonaro, mantiveram programas, projetos e serviços conforme as orientações da Tipificação dos Serviços do Sistema Único de Assistência Social – Suas (2009). Contudo, com poucos recursos, sinalizava o perverso caminho da desestruturação da política, com ênfase apenas nos programas de transferência de renda.

Essa leitura da conjuntura política e econômica ilustra as tendências desses dois governos: a de negação da política de assistência social como direito da seguridade social e o resgate de velhas práticas clientelísticas. Vê-se a ênfase em programas de transferência de renda com critérios rígidos dissociados das diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), reiterando no tempo presente um tempo passado de reprodução residual da força de trabalho com baixo custo para o capital. (Behring; Boschetti, 2011; Boschetti, 2022).

Nesse contexto o Suas brasileiro passou por um processo de asfixia, comprometendo anos de trabalho baseado na noção de direitos, na atenção às populações vulneráveis, conforme estabelece preceitos normativos da Constituição de 1988. Assim, em um encontro virtual realizado pelo *blog* CEE/Fiocruz (2021), Sonia Fleury (Conselho Consultivo Ensp/Fiocruz), em conjunto com outros participantes, faz uma análise em que reforça a “visão fiscalista orientadora das políticas

sociais”; o preconceito em relação aos mais pobres, “colocando-os em seu devido lugar”, não no lugar de sujeitos de direito, mas da ajuda, da emergência.

Dessa forma, a proteção social, ou melhor, a desproteção social avança sobre aqueles que mais precisam, uma vez que acabam como direitos sociais, que desresponsabiliza o Estado e retira os recursos das políticas sociais para transformá-las em ações pontuais, assistencialistas, em que se tem a “destruição do pacto federativo” e a agudização das expressões da questão social (Fleury, 2021).

Nossa história é permeada por uma cultura política em que aquilo que é direito assume a forma de bem-estar, de concessões. As classes subalternas acabam por internalizar essa cultura da dominação e assumem uma posição de subordinar àquilo que lhe é imposto (Silva, M. B., 2014, p. 125).

Nesse processo, a questão social e suas expressões sofrem um processo de naturalização e criminalização e/ou, segundo Campos e Silva (2020, p. 150) são tratadas pelo “viés moralizante e conservador via a focalização, a descentralização neoliberal e a privatização das políticas sociais”.

Para Behring e Boschetti (2011), a consequência dessa combinação é o recrudescimento da pobreza e da violência “que vem de cima”, a violência estrutural sobre os pobres.

A “Violência de cima” é constitutiva de nossa formação social, das conexões com o padrão autoritário, escravocrata e com a incapacidade do Estado de programar mecanismos de distribuição da riqueza ao longo do processo de modernização econômica. As-

sim o reducionismo econômico, as transformações no mundo do trabalho engendradas pelo capital financeiro, associado ao elevado índice de desigualdade social, não explicariam por si só a violência, mas configuram-se como elementos potencializadores ao expor o sujeito à sua necessidade mais eminente, a sobrevivência.

Yazbek (2012) concebe a concepção de pobreza como fenômeno complexo e multidimensional, situando-o como expressão de relações vigentes na sociedade, fazendo parte de nossas experiências diárias. As transformações em andamento vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: a desvalorização do trabalho protegido, o desemprego, o emprego precário e intermitente, os não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação e a revolta anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade, levando-os a se expor e muitas vezes aos seus filhos.

Nessa perspectiva, a questão social, segundo Yamamoto (2007, 2008) condensa a banalização da vida e atesta à radicalização dos mecanismos de acesso à sobrevivência, retratando na contemporaneidade um desenvolvimento econômico que reverte os meios de produção para produzir barbárie social.

Assim, destacamos o trabalho desenvolvido no Creas, equipamento da política de assistência social que é a materialização da proteção social de média complexidade da política Nacional de Assistência Social (PNAS),

como um espaço de inclusão e garantia socioassistencial, muitas vezes preenchendo lacunas causadas pela falta de acesso a outras políticas públicas. Assim, os princípios norteadores do Creas são:

Atenção especializada e qualificação do atendimento; território e localização; acesso a direitos socioassistenciais; centralidade na família; mobilização e participação social; e trabalho em rede – devem nortear, ainda, a concepção compartilhada pela equipe na atuação profissional para o desenvolvimento do trabalho social. (Brasil, 2011, p. 27).

Como já sinalizamos, o Creas é um equipamento público responsável pela oferta e pelo atendimento às famílias e aos indivíduos vítimas de violação de direitos cujos vínculos familiares não foram rompidos, objetivando a superação do ciclo de violência e dos possíveis condicionantes sociais que comprometem sua capacidade de proteção e autonomia. Desse modo, como serviço especializado no trabalho com indivíduos e famílias, ele oferece apoio, orientação e acompanhamento social para a superação das situações mais graves de violência, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de modo a contribuir para o fortalecimento das relações familiares e sociais e para a superação de padrões de relacionamento abusivos e violadores de direitos (Brasil, 2004).

Como profissional do Suas, atuando há dez anos no Creas I do município de Macaé/RJ como técnica de referência do serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos – Paefi, especialmente no atendimento de situações

de violação de direitos humanos contra crianças e adolescentes, deparamo-nos nesse espaço com demandas de violações em que muitas vezes o contexto perpassa por situações de pobreza, reiterando comportamentos violadores pela falta de condições de vida. Isso não significa dizer que a violência é uma expressão da questão social intrinsecamente vinculada à pobreza, mas a problematização teórica já aponta e o cotidiano de trabalho nos permitem mencionar que a violência muitas vezes é potencializada pela pobreza e por outras vulnerabilidades que permeiam a realidade do público-alvo dessa política.

Segundo Assis (1994), a violência tem acompanhado a história da humanidade, apresentando inúmeras formas de expressão no cotidiano das pessoas, em diferentes culturas. De acordo com Minayo (2001), no Brasil, há uma violência estrutural, cujas expressões podem ser observadas em situações de trabalho infantil, crianças e jovens em situação de rua, contextos que falam das condições de vida dos indivíduos a partir de decisões históricas, econômicas e sociais do país.

Assim, as dinâmicas descritas perpassam o contexto vivido de indivíduos e famílias em acompanhamento no Creas I de Macaé/RJ, trazendo desafios para a PNAS, na perspectiva da Proteção Social Integral, como política pública de seguridade social que tem como objetivo a provisão de serviços, programas e benefícios sociais articulados a outras políticas do campo social, visando enfrentar situações de risco social e/ou pessoal, doenças, violência familiar ou social, privações, drogadição, alcoolismo, desemprego, aban-

dono e situações de desastres naturais (Brasil, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso analítico do presente artigo discorre sucintamente sobre os avanços legais e as garantias sociais no campo da proteção social a partir da Constituição Federal de 1988. Dentre as inovações, destaca-se a inclusão da assistência social no contexto da seguridade social como política pública não contributiva, que, articulada a outras políticas setoriais, visa resguardar a população em situações de risco social e pessoal e em vulnerabilidade social.

A construção de uma nova perspectiva para a política de assistência social, contudo, confronta-se com o processo contrarreformista, sem alcançar materialidade para a maioria dos brasileiros, especialmente aqueles demandatários da assistência social. Já nos anos de 1990, verifica-se a condução da política de assistência social desarticulada do texto constitucional, evidenciando o direcionamento da política pelo viés seletivo, focalista e fragmentado, com adoção de medidas meramente compensatória sem efetividade no enfrentamento da pobreza, da violência e da desigualdade social.

Como apontado, no pós-2016, houve uma reconversão de rota para a política de

assistência social. Nessa direção, estão instituídas ações cada vez mais focalizadas na pobreza, portanto, no necessitado e não na necessidade dos sujeitos, com programas e benefícios pautados em rígidos controles de condicionalidades para acesso à renda, tornando-se uma mediação no conjunto das políticas de proteção social. A essa realidade soma-se as orientações da PEC 95/2016, conhecida como “PEC da morte”, medida que prevê o congelamento dos gastos públicos e uma sequência de reformas voltadas para impactar as conquistas trabalhistas, expropriando da classe trabalhadora os meios para sua subsistência.

Não há, diante desse cenário, como conter, mitigar e enfrentar a questão social e suas expressões. Assim, a assistência é cooptada pelo capital para atuar em favor de sua reprodução, agindo nas situações de tensão social, enquanto a sua rede de serviços socio-assistenciais sofre severas perdas com deslocamento dos recursos públicos para o capital financeiro.

Os impactos são visíveis nos dados que demonstram o crescimento das expressões sociais, entre eles, os dados referentes ao crescimento da violência contra crianças e adolescentes, muitas vezes potencializada pela vivência difícil de suas famílias que, para subsistir, colocam a si e a seus filhos em situação de violação de direitos.

Nesse sentido, é nítida a “urgência da proteção social”. Ainda que o atual modelo capitalista se movimente em desacordo com a perspectiva do direito, da política pública, do acesso universal e da cidadania, a perpetuação de uma proposta com reiteradas formas de expropriação caminha na direção de sucumbir à

humanidade. Nessa lógica, é urgente pensar em formas de controle, de participação social, bem como em processos que ampliem a condição de cidadania da classe trabalhadora e dos sujeitos sociais no caminho da construção de outras formas de governabilidade e uso da riqueza socialmente produzida.

REFERÊNCIAS

ASSIS, S. G. Crianças e adolescentes violentados: presente e perspectivas para o futuro. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 126-134, 1994. Suplemento 1.

BEHRING, E. R. Tendências do financiamento da assistência social em tempos de ajuste fiscal e inflexão ultraneoliberal. *In*: SILVA, J. A. F.; DALTON, A. M. **O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2022. p. 69-86.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BOSCHETTI, I. 33 anos depois: Avanços e contiguidades na política de assistência social. *In*: SILVA, J. A. F.; DALTON, A. M. **O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2022. p. 89-120.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 63-A, p. 1-2, 31 mar. 2017a.

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 nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 134, p. 1-7, 14 jul. 2017b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011.

CAMPOS, N. L.; SILVA, J. A. F. Fundo público e assistência social: O desfinanciamento público. *In*: GARCIA, M. L. T.; BERNARDES, F. (org.). **Contrarreforma ou revolução**: respostas ao capitalismo em crise. São

Paulo: Cortez, 2020. p. 148- 164.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

MARTINS, V.; FERES, E. M.; MARINS, I. R. F. **As expressões da precarização na assistência social e as implicações no acesso ao benefício de prestação continuada**. Niterói: Editora da UFF, 2023.

MINAYO, M. C. S. Violência contra Crianças e adolescentes: Questão social, questão de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 1, n. 2, p. 91-102, 2001.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo, 2006, p. 5-24.

SILVA, M. B. **Assistência social e seus usuários: entre a rebeldia e o conformismo**. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M. M. A Política de Assistência Social no governo Lula: Paralelismo, modernização e o fetiche da gestão. *In*: SILVA, J. A. F.; DALTON, A. M. **O financiamento da política de assistência social e ajuste estrutural no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2022. p. 121-178.

STOCCO, A. F.; PANDOLFI, A. F. Golpe e (contra) reforma no Brasil: os limites do capitalismo dependente. *In*: GARCIA, M. L. T.; BERNARDES, F. (org.). **Contrarreforma ou revolução: respostas ao capitalismo em crise**. São Paulo: Cortez, 2020. p. 74- 95.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 11-29, 2004.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, 2012.

A FOME E O PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL

Darana Carvalho de Azevedo¹⁵

RESUMO

A fome é uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional, expressão da questão social oriunda da desigualdade social desencadeada pelo modo de produção capitalista, detentora de uma lógica de valorização do capital que subordina o valor de uso ao valor de troca, estabelecendo um modo de vida sem sentido à medida que se trabalha para a geração de lucro, e não para as reais suas necessidades humanas. Partindo desse pressuposto, o presente artigo analisa como esse processo de valorização se reflete na Segurança Alimentar e Nutricional sob os aspectos de: disponibilidade de alimentos, renda e condições de vida. Os resultados demonstram que essa lógica de valorização afeta a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares, imprimindo consequências na disponibilidade dos produtos, na composição nutricional, na qualidade sanitária, nos padrões de consumo, na capacidade de compra, nas preferências alimentares e no uso sustentável dos recursos naturais.

Palavras-chave: fome; segurança alimentar e nutricional; valor de uso; valor de troca.

RESUMEN

El hambre es una de las manifestaciones de la inseguridad alimentaria y nutricional, expresión de la cuestión social originada en la desigualdad social desencadenada por el modo de producción capitalista, que detenta una lógica de valorización del capital que subordina el valor de uso al valor de cambio, estableciendo un modo de vida sin sentido a medida que se trabaja para la generación de lucro, y no para las reales necesidades humanas. Partiendo de esta premisa, el presente artículo analiza cómo este proceso de valorización se refleja en la Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo los aspectos de: disponibilidad de alimentos, renta y condiciones de vida. Los resultados demuestran que esta lógica de valorización afecta la producción, la distribución y el consumo de los productos alimenticios, imprimiendo consecuencias en la disponibilidad de los productos, en la composición nutricional, en la calidad sanitaria, en los patrones de consumo, en la capacidad de compra, en las preferencias alimentarias y en el uso sostenible de los recursos naturales.

Palabras clave: hambre, seguridad alimentaria y nutricional, valor de uso, valor de cambio.

ABSTRACT

Hunger is one of the manifestations of food and nutritional insecurity, an expression of the social issue arising from the social inequality triggered by the capitalist mode of production, which holds a logic of capital valorization that subordinates the use value to the exchange value, establishing a meaningless way of life as one works for profit generation, and not for their real human needs. Based on this premise, the present article analyzes how this valorization process is reflected in Food and Nutritional Security under the aspects of food availability, income,

15 Assistente Social. Doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). R. Alexandre Moura, 8 – São Domingos, Campus Gragoatá, Bloco E, Niterói, RJ. Bolsista Capes. E-mail: daranaa@id.uff.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4229-2983>.

and living conditions. The results demonstrate that this logic of valorization affects the production, distribution, and consumption of food products, imprinting consequences on the availability of products, nutritional composition, sanitary quality, consumption patterns, purchasing power, food preferences, and the sustainable use of natural resources.

Keywords: hunger; food and nutrition security; use value; exchange value.

INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil é associada ao direito de acesso à alimentação necessária à vida, saudável e adequada. De acordo com a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/2006 (Brasil, 2006), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), 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 de 1988.

A fome é uma das manifestações da insegurança alimentar e nutricional. Esse complexo fenômeno é uma flagrante violação ao direito humano à alimentação adequada. Conforme dados divulgados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2022, 9,2% da população mundial encontravam em situação de prevalência da fome (FAO, 2023).

Na América Latina e no Caribe, a fome afetou 43,2 milhões de pessoas em 2022. Além disso, representou uma diminuição de 0,5% entre os anos de 2021 e 2022, contudo, sendo ainda 0,9% ponto acima do nível de 2019, período anterior à pandemia de covid-19 (FAO, 2023).

Apesar da diminuição do quadro de fome na América Latina e no Caribe, a insegurança alimentar moderada ou grave atin-

giu 37,5% da população, um quantitativo superior ao nível mundial, que foi de 29,6% da população (FAO, 2023).

O monitoramento da situação de insegurança alimentar e nutricional é estabelecido no Brasil por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto nº 7.272/2010. A base para o monitoramento é a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), que mensura a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos. De acordo com o art. 21, § 6º desse decreto, esse instrumento é capaz de “[...] identificar os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do direito humano à alimentação adequada [...]” (Brasil, 2010) e de apontar as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero associadas.

Conforme a PNSAN, o monitoramento deve contemplar as seguintes dimensões de análise: produção de alimentos; disponibilidade de alimentos; renda e condições de vida; acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação; e programas e ações relacionadas com a SAN. Essas dimensões são indicativas das condições de SAN, todavia, são, também, reflexos do processo de valorização do capital, na era do capitalismo financeiro, como mostraremos no decorrer deste trabalho.

Por conseguinte, o presente trabalho apresenta uma análise de como esse processo de valorização do capital, na era do capitalismo financeiro, reflete-se na SAN. A elucidação apresentada é um recorte da análise publicada pela autora na revista *Katálysis* (Azevedo, 2022). Para tal análise, foram selecionadas algumas dimensões que compõem as diretrizes de monitoramento da PNSAN, quais sejam: a disponibilidade de alimentos; a renda e as condições de vida.

Para tanto, o método utilizado foi a análise documental (leis, jornais, discursos e relatórios de pesquisas e notas técnicas de órgãos nacionais e internacionais) em conjunção com a análise de dados secundários, cujo marco temporal se situa na atual conjuntura.

Com esse propósito, o trabalho foi dividido em duas seções, além da introdução e da conclusão: a primeira referente à lógica de valorização do capital e a disponibilidade de alimentos; e a segunda concernente à renda e as condições de vida sob os alicerces dessa destrutiva lógica de valorização do capital.

A LÓGICA DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL E A DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS

A lógica de valorização do capital corresponde ao modo de produção capitalista que considera o valor de uso (referente às necessidades) subordinado ao valor de troca (referente à valorização do valor). Essa lógica se dá sob dois aspectos: a divisão social do trabalho e a propriedade privada. Essa divisão coloca o ser em interdependência com o outro, em que cada produtor produz para o outro, e não para si. Assim, a produção é voltada para a troca, e o valor dessa mercadoria é gerado pelo trabalho abstrato (substância do valor).

De acordo com Mészáros (2011), o sistema de capital, na atualidade, não pode mais se desenvolver sem recorrer à taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias como mecanismo intrínseco, aprofundando a disjunção entre a produção voltada para o atendimento das necessidades humanas e aquela direcionada para a autorreprodução do capital, intensificando, assim, as consequências destrutivas, colocando em risco o presente e o futuro da humanidade.

Por seu turno, Chesnais (2003) explica que o modo de acumulação com predominância financeira expressa modificações não só no padrão de acumulação, mas também nas formas de valorização do capital, impactando as relações sociais de produção e reprodução da vida humana.

No Brasil, a financeirização da economia se dá mediante a elevação das taxas de juros, privilegiando as finanças, o setor de serviços e as commodities. A expansão das *commodities* agrícolas é justificada devido ao seu alto valor de mercado, pois são úteis para a dieta alimentar – algumas servem, também, como matéria-prima para outros mercados, além de poderem ser consideradas como ativo financeiro.

Assim, em busca de produtos de maior valoração, são tomadas medidas que determinam a produção e a distribuição, afetando o tipo, a disponibilidade de produtos nutritivos, a cobertura da comercialização e até mesmo o preço. No caso, produz-se e distribui-se para o que é mais lucrativo, e não para as reais necessidades e demanda da humanidade.

Além disso, o latifúndio e a monocultura contribuem para o desmatamento e para o aumento da concentração de terra e renda. Con-

forme a Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), no período de agosto de 2018 a julho de 2021, o desmatamento na Amazônia aumentou 56,6% em relação ao mesmo período em anos anteriores; só em Unidades de Conservação o aumento foi de 63,7% (Alencar *et al.*, 2022). De acordo com o Instituto, o desmatamento da Amazônia foi favorecido por medidas como:

[...] o enfraquecimento da governança ambiental, decorrente dos cortes orçamentários nas instituições responsáveis pela fiscalização; as substituições de diretores e de chefes de operação exitosas do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis); as alterações no processo de autuação e de flexibilização das penalidades aos infratores ambientais; a desmobilização das instâncias de governança e de participação social nas políticas públicas; e a desarticulação institucional nas operações de comando e controle decorrentes do empoderamento do Exército Brasileiro para realizar a fiscalização (Abessa *et al.*, 2019; Rajão *et al.*, 2021; Lopes *et al.*, 2021; Kleinschmit *et al.*, 2021 *apud* Alencar *et al.*, 2021, p. 1-2).

Ainda sobre o desmatamento, o estudo do Ipam (Alencar *et al.*, 2022) alertou, também, sobre o desmatamento das terras indígenas, com uma alta de 153% em média, atitudes alicerçadas por discursos de preconceito e discriminação que “validam” o não direito e incentivam a violência:

Ruralistas e integrantes do governo, especialmente o próprio presidente Bolsonaro, disseminam abertamente discursos discriminatórios contra essas populações,

classificando-as como inferiores, “que nem para procriar servem mais”, ou porque “sufocam o agronegócio”. Sendo assim, é preciso “dar armas e fuzis para os fazendeiros” (Furtado, 2021, p. 43 *apud* Pereira; Origuéla; Coca, 2021, p. 18).

Como relata Pereira, Origuéla e Coca (2021, p. 12): “Sempre desmatando e matando aquilo que impede e questiona o seu crescimento desenfreado”. Mais uma vez, em prol de mercadorias cujo valor de troca no mercado é mais proeminente, destrói-se o ambiente, comprometendo o uso sustentável dos recursos naturais da sociedade.

Sobre a concentração de terras, o último Censo Agropecuário, realizado em 2017, apontava que 1% dos proprietários de terra controlavam 50% da área rural do Brasil. Por seu turno, o latifúndio é historicamente desigual no país, mas vem sendo alimentado pelo agronegócio, aprofundando a desigualdade social e, com essas últimas atitudes, a violência e o não direito.

Em janeiro de 2022, em discurso realizado no evento sobre agronegócio no Banco do Brasil, o então presidente da época declarou ter colocado fim ao envio de recursos públicos que iam para Organizações Não Governamentais (ONG) que, segundo ele, financiavam o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nesse mesmo evento, ele ainda enalteceu o Congresso Nacional, que liberou o “porte estendido” de arma de fogo para o homem do campo: “Levou mais tranquilidade”, defendeu¹⁶.

16 O referido discurso pode ser encontrado em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/01/17/bolsonaro-16h30-bb.htm>

A esses últimos acontecimentos¹⁷, somam-se a diminuição de multas ambientais, a não demarcação de terras indígenas e o afrouxamento das regulamentações legais, tais como as ocorridas com o uso de agrotóxicos. É importante destacar também o desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) cujo objetivo era fomentar a agricultura familiar e combater a insegurança alimentar de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Enfim, favorecidas pela atual conjuntura brasileira, delimitadas pela força de dominação desta burguesia, pelas contradições e exigências das diferentes frações da burguesia e pela força dos movimentos das classes subordinadas, de obter concessões e/ou construir alternativas concretas ao poder existente e, é claro, arraigadas pela lógica de valorização do capital, destacamos medidas que incentivam a monocultura, o monopólio dos mercados agrícolas, a liberação do uso de agrotóxicos e sementes transgênicas, o avanço no desmatamento, práticas ilegais, emissão de gases do efeito estufa e a criminalização de movimentos sociais que faz aumentar os conflitos, a violência e a despossessão de terra.

A RENDA E AS CONDIÇÕES DE VIDA E A LÓGICA DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL

Em 2020, houve um aumento de 6% na exportação de produtos agropecuários, sendo o único setor da economia a apresentar lucro no país em meio à pandemia de covid-19,

porém, ainda em um cenário de diminuição de empregos, redução de renda, aumento da pobreza, aumento da desigualdade, enfim, de deterioração das condições sociais e econômicas da maioria da população brasileira.

As medidas de combate à pobreza e à fome, tais como o financiamento de benefício emergencial que ora pudesse ter sido favorecido com o crescimento do agronegócio (o velho discurso de combate à fome via aumento da produtividade), não são capazes (nem tentam) de prover mudanças estruturais; ao contrário, a fome, que é impactada pelo processo de valorização do capital, torna-se cada vez mais proeminente e estrutural.

A esse quadro, soma-se a exploração do trabalho, ainda atendendo aos interesses do mercado em detrimento do ser humano. Nesse sentido, chama atenção a situação recente que o país passou no governo anterior, quando foram disseminados discursos de preconceito e discriminação que “validam e justificam” o não direito, o não merecimento ao trabalho, à proteção social, como pode ser visto a seguir:

“[...] espessura do colchão, recinto com ventilação inadequada, roupa de cama rasgada, copo desbeijado, entre outras 200 especificações”

“[...] esse cidadão vai perder a fazenda. Vão ele, netos e bisnetos para a rua, se não for para a cadeia. Quem tem coragem de investir num país como esse? Ninguém [...]”

“O trabalhador, o empregador, tem que ter essa garantia. [...] [tal situação] leva o terror para o produtor”¹⁸.

17 Citamos apenas alguns acontecimentos que se tornam relevantes para a análise, pois não é escopo deste trabalho fazer uma avaliação das políticas praticadas pelo atual governo.

18 Falas tiradas do jornal G1 (Amato, 2019).

Verifica-se a consolidação de transformações societárias inerentes ao processo de subordinação do trabalho ao capital, que reforça o posicionamento do mercado liberal acima do sujeito e de suas necessidades. Toda a relação se inverte: a produção torna-se consequência das transações financeiras, e a exploração da força de trabalho pelo capitalista encobre-se reificada na forma de capital que se autovaloriza. Todas as relações sociais implicadas (a divisão social do trabalho, a propriedade privada, a acumulação primitiva, o processo de extração de mais-valia) são subsumidas à aparência de natural do capital, mistificando, conseqüentemente, os determinantes da fome.

Outro ponto importante a ser refletido é como a subordinação das necessidades da reprodução humana à geração do lucro implica não somente na produção e na distribuição como vimos, mas também no consumo dos produtos alimentares.

De acordo com a FAO (2021), em 2019, os custos de uma dieta saudável, em nível global, foram em média 60% maiores do que uma dieta que apenas atende aos requisitos de nutrientes essenciais e quase cinco vezes mais do que uma dieta que atende às necessidades energéticas mínimas da dieta por meio de um alimento rico em amido. Para complexificar mais o acesso a esses alimentos saudáveis, entre os anos de 2017 e 2019 houve um aumento médio de 7,9% no custo da dieta saudável no mundo.

No Brasil, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)¹⁹ apontou uma variação acumulada ao ano em alimentação e bebidas de 4,04% em dezembro de 2018, de 6,37% correspondente ao mesmo período de 2019 e de 14,09% em dezembro de 2020. É importante ressaltar que esse foi o grupo de consumo²⁰ que registrou a maior variação nos anos 2019 e 2020, sendo, nesse último ano, 42% a mais de variação comparado com segundo maior grupo (IBGE, 2019, 2020a, 2020b, 2020c).

Ainda assim, a taxa de crescimento do rendimento domiciliar per capita entre 2012 e 2020 foi de apenas 2,6%, levando em conta a inflação, reduzindo, ainda, entre os anos de 2019 e 2020 em 4,3% conforme dados da PNAD Contínua de 2021 (IBGE, 2021b).

Em suma, pautados por uma lógica de valoração, observamos os custos da alimentação desconectado de qualquer necessidade humana, trazendo conseqüências à própria capacidade de compra de alimentos e, mais ainda, de acesso a alimentos e a nutrientes necessários a uma alimentação saudável. O consumo, portanto, torna-se um fenômeno exclusivamente econômico, e não um fato intimamente ligado à saúde pública.

CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos observados, as análises apontam como a busca por produções agropecuárias mais lucrativas tem favorecido o financiamento para os produtores de

19 É referente às famílias residentes nas áreas urbanas das regiões de abrangência do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC, com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos.

20 O Grupo é composto por: alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transporte, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação e comunicação.

commodities que servem de matéria-prima ou insumo para outras mercadorias em detrimento da agricultura familiar, reduzindo o acesso a alimentos que compõem a cesta básica. Isso incentiva o latifúndio e, conseqüentemente, a concentração de riqueza e desigualdade social, afetando, assim, a capacidade de compra de uma significativa parcela da população, bem como adotando políticas que oneram a natureza, os direitos de igualdade e a vida, além de tentar minar qualquer tentativa de resistência, impactando a qualidade sanitária dos produtos a serem consumidos.

Em busca do lucro, perpetua-se a barbárie, o não direito a uma vida digna, so-

lapando as condições de existência, tanto por dificultar o acesso aos bens vitais quanto por degradar a natureza, essencial para a vida humana.

Com efeito, pode-se observar que a “fome tem sido alimentada” com atitudes de uma ideologia capitalista que denotam um verdadeiro “financiamento” da fome, em que as necessidades humanas são subsumidas pelas necessidades de mercado, naturalizando as conseqüências desse modo de produção, ou ora tratando essas questões políticas como se fossem questões de incapacidades administrativas, novamente obscurecendo seus reais determinantes.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, A. *et al.* **Amazônia em chamas**: o novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia. Ipam, Nota Técnica, n. 9, fevereiro de 2022. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-9-o-novo-e-alarmante-patamar-do-desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 6 fev. 2022.
- AMATO, F. Bolsonaro critica emenda que manda expropriar propriedade que explorar trabalho escravo. **G1**, Brasília, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/30/bolsonaro-critica-emenda-que-manda-expropriar-propriedade-que-praticar-trabalho-escravo.ghtml>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- AZEVEDO, D. C. Vamos, sim, falar da fome! **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 488-497, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Gnzm5RSPrZRsnCypdhCxsNF/>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. **Crédito Rural – Desempenho Operacional 2020/2021**. [S. l.]: BNDES, 2021. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/agropecuaria/credito-rural-desempenho-operacional>. Acesso em: 8 fev. 2022.
- 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 – PN-SAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 5 fev. 2022.

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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 jan. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 5 fev. 2022.

CHESNAIS, F. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Cemarx, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE**: sistema nacional de índices de preços ao consumidor: INPC-IPCA. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 05 de fev. 2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE**: sistema nacional de índices de preços ao consumidor: INPC-IPCA. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: avaliação nutricional da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020c. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 5 fev. 2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. 206 p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 5 fev. 2022.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **América Latina y el Caribe** – Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias. Santiago: FAO, FIDA, OPS, PMA, UNICEF, 2023. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/afb901b8-a419-47d8-a523-b35dc31bed7e/content>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **O estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo**. Relatório 2021. [S. l.]: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, 2021. Disponível em: https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#chapter-executive_summary. Acesso em: 5 fev. 2022.

PEREIRA, L. I; ORIGUÉLA, C. F; COCA, E, L. F. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 24, n. 58, p. 8-27, 2021.

FINANCEIRIZAÇÃO DO DIREITO HABITACIONAL E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ESTUDO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Bianca Angelo Andrade de Araújo Corrêa²¹

RESUMO

Tendo como ponto de partida o processo de financeirização das políticas públicas, este artigo busca evidenciar o fenômeno de endividamento das famílias via política social, abordando o caso específico do Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir dos atendimentos realizados pela Defensoria Pública da União. O estudo realiza apontamentos importantes do desenho dessa política habitacional, especialmente no que se refere aos contratos de financiamento firmados entre a Caixa Econômica Federal e o cidadão contemplado pelo programa, evidenciando a lógica mercantilização do direito social à habitação. A conclusão é de que a relação comercial estabelecida se afasta do objetivo social do programa, fomentando prioritariamente o capital financeiro e de construção civil, sujeitando o cidadão a uma situação de comprometimento de renda em longo prazo.

Palavras-chave: financeirização; políticas sociais; endividamento; Programa Minha Casa, Minha Vida.

RESUMEN

Tomando como punto de partida el proceso de financiarización de las políticas públicas, este artículo busca evidenciar el fenómeno del endeudamiento de las familias a través de la política social, abordando el caso específico del Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de las atenciones realizadas por la Defensoría Pública de la Unión. El estudio realiza importantes señalamientos sobre el diseño de esta política habitacional, especialmente en lo que respecta a los contratos de financiamiento firmados entre la Caixa Econômica Federal y el ciudadano beneficiado por el programa, evidenciando la lógica de mercantilización del derecho social a la vivienda. La conclusión es que la relación comercial establecida se aleja del objetivo social del programa, fomentando principalmente el capital financiero y de construcción civil, sometiendo al ciudadano a una situación de compromiso de ingresos a largo plazo.

Palabras clave: financiarización; políticas sociales; deuda; Programa Minha Casa, Minha Vida.

ABSTRACT

Starting from the financialization process of public policies, this article aims to highlight the phenomenon of household indebtedness through social policy, addressing the specific case of the “Minha Casa, Minha Vida” Program, based on the assistance provided by the Federal Public Defender’s Office. The study makes important points about the design of this housing policy, especially regarding the financing contracts between Caixa Econômica Federal and the citizen benefiting from the program, highlighting the commercial logic of the social right to

21 Subcoordenadora da Central Nacional de Cálculos Judiciais da Defensoria Pública da União. Mestranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

housing. The conclusion is that the commercial relationship established deviates from the social objective of the program, primarily promoting financial and construction capital, subjecting the citizen to a situation of long-term income commitment.

Keywords: financialization; social policies; debt; My House, My Life Program.

Dentro do leque que compreende o que chamamos de “políticas públicas”, as políticas sociais merecem destaque no estudo das transformações advindas do fenômeno da financeirização da sociedade. Isso se dá porque esse conjunto de políticas está diretamente ligado à proteção de direitos tidos como essenciais e associados à própria noção de cidadania. Mesmo que as políticas sociais sejam notadamente consideradas necessárias, a introdução da lógica da financeirização nos diferentes segmentos da vida social não permite a plena proteção dos cidadãos, impedindo o acesso a certos bens e direitos, como a educação, o transporte, a saúde e a moradia.

A lógica financeira produz novos discursos políticos. As incertezas e as crises geradas pelo capitalismo passaram a ser, nessa perspectiva, de menor responsabilidade do governo e de maior responsabilidade das escolhas “individuais”. Conseqüentemente, muda-se a lógica que norteia as soluções para os problemas enfrentados. A influência se estende desde os formuladores de políticas públicas até o cidadão que adere desavisadamente ao jogo do mercado financeiro, a fim de suprir suas necessidades de subsistência e de participação social.

Do ponto de vista jurídico, é importante destacar a importância dos chamados princípios constitucionais em um Estado Democrático de Direito. Estes condensam os bens e os valores considerados fundamentos de valida-

de de todo sistema jurídico. Apesar de todos os princípios possuírem igual importância na organização do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana – ligada diretamente à cidadania – é de particular interesse para nossa discussão. Conforme salienta Bobbio (2004), os direitos sociais são especificações de um núcleo originário ou de um conteúdo essencial de direitos intrínsecos à dignidade da pessoa humana, que vão se revelando à medida que tomamos consciência de que a fórmula inicial já não atende às necessidades do homem em concreto.

Entende-se como direito de todo cidadão o acesso à moradia, assim como outros elementos indispensáveis à plena participação da vida social. Nesse contexto, o processo de endividamento das famílias, fomentado via política pública, pode ser entendido como um limitador dos direitos sociais em dois diferentes aspectos: o primeiro diz respeito à responsabilização individual do cidadão de suprir demandas que são originariamente de obrigação estatal; o segundo se refere à limitação ao exercício pleno da cidadania, que passa a ser restrito à sua capacidade financeira individual.

Os atendimentos realizados pela Defensoria Pública da União (DPU) em relação à Caixa Econômica Federal (CEF) oferecem vasto material para desenvolver reflexão crítica sobre o processo de endividamento das famílias, via exploração financeira disfarçada de

política pública. Ao buscar auxílio da DPU, o cidadão expõe os efeitos nefastos da política pública financeirizada, em franca expansão nas últimas décadas. Apesar de a relação de subordinação das políticas públicas aos interesses do capital financeiro ser um fenômeno amplo e complexo, neste estudo, apresentaremos uma breve análise do caso específico da política social de habitação brasileira, materializada no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que se apresenta como uma política pública de caráter habitacional.

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e a abertura democrática são o marco e a base da organização político-social brasileira, norteando inclusive as políticas sociais. Contudo, cabe destacar que, no mesmo período de criação dessas bases, o país passava por um processo de abertura da economia ao capital estrangeiro. Conforme essa democracia recente se desenvolvia, encarava-se um mundo em marcha expansiva do neoliberalismo e da financeirização da economia capitalista. Naturalmente, esse cenário internacional exerceu influência e pressão sobre o projeto de Estado brasileiro concebido pela Constituinte em 1988. Em um mundo globalizado, não apenas economicamente como também culturalmente, a lógica financeira adaptou-se à realidade brasileira de forma única.

A origem da relação de poder estabelecida pelo capital na arena política tem raízes desde a formação do Brasil enquanto nação. Nesse sentido, a reflexão desenvolvida por Oliveira (2013) sobre o processo de formação de capital do Estado brasileiro é fundamental para entender a superestrutura sob a qual se assenta o modelo de crescimento econômi-

co do país e como a política social se inseriu de forma assessória no projeto de poder nas últimas décadas, subordinando o “social” à lógica de mercado. A inclusão da ideologia de mercado na burocracia estatal foi possível graças à conversão das cepas mais altas do antigo proletariado em uma nova classe dentro do capitalismo brasileiro, denominada como “analistas simbólicos”. Esse novo espaço de poder não pertence exatamente à burguesia, e sim a agentes públicos que, sob a lógica do capital, controlam o acesso aos fundos públicos e influenciam diretamente as políticas públicas dos governos para os quais trabalha.

O avanço das políticas neoliberais na economia mundial impõe um grande desafio à efetivação dos direitos sociais, consagrados como obrigação estatal e direito cidadão. A esfera governamental não é isenta do conflito social inerente ao sistema capitalista, sujeitando-se também às pressões do capital. Assim, as políticas sociais são subordinadas à lógica financeira, e os direitos sociais são mercantilizados, sendo traduzidos em concessão de crédito e sujeitando as famílias ao endividamento. Contudo, é na DPU que a parcela da população mais vulnerável busca orientação jurídica e a defesa de seus direitos nesse cenário de endividamento, tornando a instituição uma vocalizadora das demandas sociais.

Nesse panorama, verifica-se um fenômeno de transformação do modo de reprodução social, que passou a apresentar o crédito como uma forma de acesso aos direitos sociais da classe trabalhadora. Há uma efetiva mudança de interpretação da realidade,

em que se deixou de pensar que o acesso à moradia e a outros direitos básicos devem ser providos diretamente pelo aparelho estatal. Nessa nova realidade, o papel do Estado seria o de estimular a concessão de crédito financeiro para que os trabalhadores busquem no mercado privado os bens e os produtos que satisfaçam essas necessidades.

Granemann (2009) aponta que as políticas sociais passaram a operar em duas direções simultâneas e conexas: na mercantilização de políticas e direitos sociais em serviços privados; e na redução sistemática dos serviços de proteção social universais, agora convertidos em créditos ou bolsas acessíveis por cartão magnético – expressão monetizada do dinheiro. Assim, as políticas sociais foram transformadas em “direitos monetizados”. Tal fenômeno não se observa apenas por uma transferência direta da responsabilidade sobre uma política pública. Vale salientar também a notável gama de oportunidades de acumulação oferecidas ao capital privado por sistemas ainda ligados à máquina pública, como no caso do PMCMV. Nesse programa, diferentes recursos públicos são direcionados ao lucro do capital da indústria de construção civil.

Aqui, merece especial atenção a figura da CEF que, apesar de ser enquadrada como instituição pública, possui personalidade jurídica de direito privado. O banco é vinculado ao Ministério da Economia e sujeito à fiscalização do Banco Central e à auditoria do Tribunal de Contas da União; atua no mercado de varejo de crédito, mas também é o principal operador financeiro das políticas públicas no âmbito do governo federal. Essa ambigui-

dade jurídica e operacional da instituição é peça-chave para compreendermos o imbricado sistema que sustenta o modelo de endividamento das famílias via política social.

Criado em 2009, o objetivo do PMCMV é fornecer subsídio financeiro às famílias dentro de um determinado limite de renda, para aquisição de imóvel. Atualmente, o programa atende famílias categorizadas em três faixas de renda. Em qualquer uma delas, o mecanismo do programa será semelhante, sendo o fator renda determinante para a fixação da taxa de juros e valor máximo do imóvel subsidiado. Um importante avanço que merece destaque é a recente atualização do programa em janeiro de 2023, a partir da qual as famílias que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou são participantes do Programa Bolsa Família (PBF) passaram a ser isentas de prestações – isto é, o imóvel foi concedido gratuitamente. Contudo, essa modalidade se restringe a um caso específico da regra, que é a aquisição de moradia mediante o endividamento.

Embora a lógica de endividamento esteja presente em todas as faixas de renda, neste estudo, as famílias contempladas pela primeira faixa nos são de particular interesse, as quais, além de estarem em maior situação de vulnerabilidade, enquadram-se no perfil de atendimento da DPU. Contudo, é importante frisar que a análise não se restringe a essa faixa. Isso porque uma vez contratado o financiamento, caso haja redução do nível de renda do cidadão motivada por perda de emprego ou outra situação contingencial que o impossibilite de honrar suas dívidas, esse indivíduo passa a ter direito à assistência jurídica gratuita.

O modelo de contrato que rege o financiamento de imóvel adquirido na planta possui dispositivos complexos, que preveem um elaborado esquema de remuneração do capital emprestado. A inteira compreensão dos termos pactuados depende de prévio conhecimento jurídico e financeiro em nível técnico. Obviamente, o perfil da maior parte dos adquirentes de imóveis nessas condições não se encaixará nesse delineamento. O caso apenas se agrava nas situações de imóveis enquadrados no PMCMV.

O primeiro aspecto destacado é o fato de que, para aquisição de imóvel na planta, a CEF concede margem de financiamento de até 80% do valor de compra, os 20% restantes do valor do imóvel devem ser custeados pelo comprador. O saldo residual é pago pelo saque do saldo do FGTS, subsídio do PMCMV ou recursos próprios. Caso o comprador não seja contemplado com margem de financiamento e subsídio adequados e não possua recursos próprios ou saldo do FGTS, estará sujeito a outro endividamento no momento de assinatura do contrato: o financiamento da entrada patrocinado pela incorporadora do empreendimento. A empresa quitará o valor de entrada na CEF e efetuará o parcelamento do valor emprestado ao mutuário ao longo do prazo de construção, com aplicação de juros e correção do saldo devedor. Nessa modalidade de pagamento, o cidadão estará sujeito a duas obrigações financeiras simultâneas: uma na CEF, referente aos 80% do valor do imóvel; e outra na incorporadora. Além disso, essa segunda dívida impõe uma importante restrição ao contratante, que só receberá as chaves de seu imóvel após a plena quitação do débi-

to na incorporadora, independentemente da data de conclusão da obra.

Tal prática evidencia a estreita relação entre máquina pública e capital privado da construção civil. Nessa transação, o capital privado cria outro potencial de lucro para além da venda de unidades habitacionais financiadas, agindo como instituição financeira e realizando operações de mútuo para alavancar suas vendas. A contratação desse empréstimo secundário é feita em ato simultâneo à assinatura do financiamento na CEF e inclusão do cidadão no PMCMV, conferindo maior oficialidade a essa dinâmica. As concordatas são atreladas, pois é necessário o registro da fonte de recursos que cobrirão o pagamento da entrada do financiamento subsidiado, isto é, os 20% do valor venal do imóvel.

Outro aspecto a ser destacado é a existência de divisão do financiamento em duas fases distintas. A primeira, chamada “fase de construção”, acontece antes da conclusão do empreendimento e se trata, grosso modo, de rolagem da dívida. Ao longo da construção do imóvel, a CEF libera gradualmente o valor financiado à incorporadora conforme o andamento da obra. As medições são feitas por peritos engenheiros, funcionários públicos vinculados à CEF. Ao comprador, cabe pagar a atualização monetária e os juros remuneratórios sobre o esse saldo já liberado à incorporadora, além de uma taxa de seguro.

O prazo de construção médio para unidades habitacionais em área urbana é de 36 meses. Isso significa que, ao longo de três anos, o indivíduo adquirente desse tipo de imóvel paga à CEF, exclusivamente, a remuneração sobre o capital financeiro sem qual-

quer amortização do principal. Esse valor não é contemplado pelo subsídio oferecido pelo programa, cujo ônus é do mutuário. Todo o tempo e o recurso despendidos nesse período nada mais servem que para extração do lucro financeiro sobre o capital disponibilizado na forma do crédito empregado na indústria de construção civil. É importante observar que o tempo decorrido na fase de construção não é contabilizado no prazo da operação financeira, que somente se inicia na próxima fase. Assim, do ponto de vista da aquisição da propriedade e do efetivo acesso ao direito à moradia, esse é um tempo morto.

A segunda fase do financiamento é denominada “fase de amortização”, que ocorre após a liberação do habite-se e entrega de chaves. Nesse momento, é liberada a posse do imóvel, que ainda está alienada até a efetiva integralização da dívida. Vale notar que, apesar da falsa sensação de propriedade que o cidadão possa ter sobre o imóvel, baseada nos valores desembolsados ao longo da obra, é apenas a partir desse evento que a dívida assumida passa a ser amortizada. Essa etapa também marca um ponto crítico para a manutenção da adimplência, que é o aumento significativo do valor das prestações. Se ao longo da primeira fase cabia ao comprador apenas o pagamento de juros, agora, é acrescentada a parcela de amortização do principal. Na prática, isso requer do cidadão um reordenamento de suas finanças, para que seja possível direcionar uma maior parcela ao banco.

Esse momento também é marcado por despesas com mudança e pequenas reformas de ajuste do imóvel. No caso de aquisi-

ção de apartamentos, caso mais comum dos imóveis em áreas urbanas, somam-se a essa despesa valores referentes à taxa condominial e eventuais obras em unidades habitacionais entregues sem alguns itens de acabamento e instalação de equipamentos e medidores indispensáveis para o fornecimento de água, energia elétrica e gás. Mencionar tais despesas, que, apesar de não serem tratadas contratualmente, são obrigatórias para garantir a habitabilidade dos imóveis, faz-se importante justamente para evidenciar a lacuna deixada pelo poder público e a responsabilização pessoal do indivíduo para a conquista do que é um direito associado à sua cidadania.

O prazo de amortização médio desses contratos é de 30 anos, compreendendo quase a totalidade da vida laboral do trabalhador. Por isso, é preciso nos atentarmos detalhadamente às cláusulas que regem a dinâmica do financiamento nesse período. Verificamos então que essas são prioritariamente voltadas à remuneração do capital. O saldo devedor é corrigido mensalmente pela Taxa Referencial (TR), e as prestações, recalculadas também a cada mês. Conforme documento oficial, essa prática tem como objetivo garantir a solvência do contrato. Todavia, a lógica por trás desse dispositivo é sujeitar o cidadão às variações do mercado financeiro.

Fazemos aqui uma pausa para explicar a dinâmica desse tipo de atualização. A Lei nº 12.703/2012 (Brasil, 2012) alterou a forma de cálculo da taxa remuneração básica das cadernetas de poupança – TR – atrelando-a à taxa de juros básica da economia, a Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Essa, por sua vez, é um dos principais instrumentos

do atual regime de política monetária brasileira, conhecido por “flutuação suja”. Periodicamente, ocorre reunião do Comitê de Política Monetária, que define a meta de inflação anual para o país. O controle dessa variável é feito pela fixação da Selic, que, além de remunerar os títulos de dívida pública, serve de referência para os cálculos de remuneração das demais operações financeiras no Brasil. A Selic, por sua vez, é determinada com base na variação do câmbio da moeda Real no mercado financeiro internacional. Isto significa, em outras palavras, que a TR é correlacionada à variação do mercado cambial.

Mészáros (2003) chama atenção à rede de contradições na qual o sistema do capital se articula, baseada fundamentalmente no antagonismo inconciliável entre capital e trabalho, uma vez que a divisão funcional do trabalho, que se constitui em sua dimensão horizontal, é sempre subordinada e limitada pela dimensão vertical ou hierárquica do trabalho. Embora as observações do autor estejam voltadas para a dimensão produtiva do capital (que, em termos econômicos, corresponde à chamada “economia real”), tais contradições são tão evidentes, se não mais, quando observada a dimensão financeira do capital. Assim, partindo do argumento do autor de que o perverso ponto de vista do “processo de realização” do capital, no qual consumo e destruição são equivalentes funcionais, é possível analisar o processo de endividamento das famílias por essa mesma ótica. A equivalência entre consumo e destruição se faz notar pela lógica de expansão de crédito a taxas de juros substancialmente altas a famílias que, pela própria composi-

ção e patamar de renda, estão fatidicamente condenadas à impossibilidade de honrar o compromisso da dívida. Esse ciclo perverso se retroalimenta pela necessidade de sobrevivência e reprodução social das famílias em uma sociedade de consumo.

Voltando à análise dos contratos de financiamento de moradia subsidiada, o que pretendemos expor é que o modelo da política pública habitacional promovida pelo PMCMV submete o cidadão às intempéries do mercado financeiro internacional. Outrossim, para garantir a remuneração do capital empregado pela CEF, existem dispositivos contratuais específicos que garantem o reajuste mensal do saldo devedor, conforme as oscilações do mercado. Aqui demonstramos novamente a subordinação da política social à lógica de exploração do capital financeiro.

Por se tratar de um programa de caráter social, outro ponto que merece destaque é a existência de mecanismos de proteção em casos de contingência da vida. Excluindo os casos de beneficiários do BPC e do PBF já apresentados, o único dispositivo de proteção nesses contratos é a vinculação obrigatória de dois seguros. O seguro Danos Físicos do Imóvel (DFI) prevê o pagamento de indenização no caso de danos físicos ao imóvel. Já o seguro Morte e Invalidez Permanente (MIF) prevê a cobertura total das parcelas vincendas em caso de morte ou invalidez permanente do mutuário. Entretanto, há uma grande lacuna quanto à redução de renda causada pelo desemprego, por doenças, pela alteração na composição familiar ou por qualquer outra intercorrência. Nesses casos, o financiamento segue em curso com todos

os dispositivos de remuneração do capital aqui discutidos. Ao analisarmos esse aspecto do programa de subsídio, verificamos que a função social é completamente esvaziada. Não existe qualquer gatilho acionável em casos de empobrecimento ou aumento de vulnerabilidades das famílias contempladas. A consequência desse precário cenário é o alto risco de inadimplência, cuja penalidade máxima é a expropriação da moradia. Contudo, a complexidade dos mecanismos que regem esse fenômeno extrapola os objetivos deste estudo, merecendo pesquisa própria.

A valorização social do acesso ao crédito e a ideia de que este se constitui em sinônimo de acesso a um bem ou serviço, além de falaciosas, são perversas. Se o crédito oferecido ao capitalista é um compromisso e uma oportunidade de extração de mais-valia, isso não acontece no caso do trabalhador. Crédito para o proletariado é sinônimo de dívida – e dívida, para uma classe social que não detém o controle dos meios de produção e é sistematicamente explorada, significa ainda maior pauperização.

Quando tratamos de financiamentos longos, a situação se agrava por dois pontos de vista diferentes. Primeiro, pesando na correlação entre o rendimento dos juros e o tempo. Quanto maior o prazo de capitalização, maior a penalização do trabalhador com o pagamento de juros. Nesse sentido, o caso do PMCMV é emblemático por se tratar de um endividamento de décadas. O segundo aspecto remete à dificuldade de o proletariado manter, em longo prazo, sua modesta remuneração em um contexto de crescente precarização das condições de trabalho. Con-

forme discutido, a mera concessão de crédito imobiliário parcialmente subsidiado pelo governo não garante a titularidade do imóvel ao trabalhador. A dívida com a instituição financeira permanece até a efetiva quitação de todas as prestações.

O que este estudo buscou evidenciar é que o comprometimento financeiro do trabalhador em longo prazo não garante o acesso perene às necessidades básicas tidas como direitos de todo cidadão. Pelo contrário, o risco de precarização das condições de vida é alto. Assim, surge um cenário no qual trabalhador, além de não possuir os bens materiais ou imateriais inicialmente almejados, vê-se preso a uma dívida que não consegue honrar, e que ganha proporções ainda maiores com a rolagem de juros.

Ocorre, então, um esvaziamento do papel do Estado como provedor e mantenedor de direitos básicos e universais. Nessa nova lógica, cabe ao poder estatal promover a inserção da classe trabalhadora no mercado capitalista mediante concessão de crédito. Todavia, a mudança não se resume a um modelo no qual o Estado passa a agir como fomentador do mercado financeiro. A política social de habitação estudada aqui confere à própria máquina estatal a atividade de exploração do capital enquanto mercadoria, operacionalizada pela CEF.

A partir dos processos patrocinados pela DPU, a análise dos dispositivos contratuais para aquisição de imóvel pelo PMCMV demonstra que, apesar de o programa ser apresentado como política pública para a promoção do direito social à moradia, na verdade, trata-se de uma relação comercial que

prioriza a proteção do capital investido. No atual cenário brasileiro de precarização das condições de trabalho, desmonte progressivo do sistema de seguridade social e glamorização da ideia de empreendedorismo (forte-

mente inspirada na figura do *self-made-man* estadunidense), a concessão de crédito facilitado aparece como uma enganosa solução rápida para a satisfação das necessidades e aspirações das famílias.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998.

BRASIL. Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012. Altera o art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências, o art. 25 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, e o inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 153, p. 46-47, 8 ago. 2012.

GRANEMANN, S. Políticas Sociais e Financeirização dos Direitos do Trabalho. **Revista Em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea, [S. l.], n. 20, p. 57-68, 2009.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI – socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

ENDIVIDAMENTO DE FAMÍLIAS INSERIDAS EM BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS: ARMADILHA PARA AS CAMADAS POPULARES?

Márcia Coutinho Estulano²²

RESUMO

Este artigo problematiza um tipo de “tragédia anunciada” e silenciosa por dentro do capitalismo, que é a questão do endividamento de famílias de baixa renda. Realizou-se consulta a dados e a informações disponíveis nos *sites* do Banco Central do Brasil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, entre outros, bem como breve levantamento bibliográfico acerca da temática. Como acréscimo empírico, utiliza-se da técnica de análise de conteúdo a partir do recorte de falas de beneficiárias(os) de programas sociais atendidas(os) em unidades socioassistenciais de proteção básica, em um município do interior do estado do Rio de Janeiro, Brasil. Os resultados apontam elementos preocupantes em relação ao rumo do endividamento familiar no país, sobretudo de famílias já em condições de miserabilidade alcançadas pela política de assistência social.

Palavras-chave: endividamento de famílias de baixa renda; programas de transferência monetária; política de assistência social.

RESUMEN

Este artículo problematiza un tipo de “tragedia anunciada” y silenciosa dentro del capitalismo, que es la cuestión del endeudamiento de las familias de bajos ingresos. Se consultan datos e informaciones disponibles en el sitios web del Banco Central de Brasil, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, entre otros, así como un breve levantamiento bibliográfico sobre el tema. Como complemento empírico, se utiliza la técnica de análisis de contenido a partir de extractos de discursos de beneficiarios de programas sociales atendidos en unidades socioasistenciales de protección básica, en un municipio del interior del estado de Río de Janeiro, Brasil. Los resultados apuntan a elementos preocupantes en relación con la dirección del endeudamiento familiar en el país, especialmente entre las familias que ya se encuentran en las condiciones de pobreza alcanzadas por la política de asistencia social.

Palabras clave: deuda de familias de bajos ingresos; programas de transferencias monetarias; política de asistencia social.

ABSTRACT

This article problematizes a type of “announced tragedy” and silent within capitalism, which is the issue of indebtedness among low-income families. Data and information available on the websites of the Central Bank of

22 Graduada em Serviço Social – Universidade Federal Fluminense – UFF. Especialista em Gestão Pública Municipal – UFF. Mestra e doutoranda em Política Social – UFF Niterói. Bolsista Capes/Brasil.

Brazil, the Brazilian Institute of Geography and Statistics, among others, are consulted, as well as a brief bibliographic survey on the topic. As an empirical addition, the content analysis technique is used based on the excerpt of speeches from beneficiaries of social programs served in basic protection socio-assistance units, in a municipality in the interior of the state of Rio de Janeiro/ Brazil. The results point to worrying elements in relation to the direction of family debt in the country, especially among families already in the conditions of poverty reached by the social assistance policy.

Keywords: debt of low-income families; monetary transfer programs; social assistance policy.

INTRODUÇÃO

“Sob a aridez dos números e do debate teórico, é de gente de carne e osso que pretendemos falar” (Behring, 2021, p. 26).

Em tempos de capital financeiro financeirizado (Brettas, 2020), o neoliberalismo apresenta mecanismos cada vez mais usados de impregnação pelas entranhas da sociabilidade humana. Amplificando estratégias de expropriação, acumulação e rentabilidade, o grande capital encontra formas de nos emprestar (ou vender, por assim dizer) o dinheiro que, de algum modo, já é nosso, que são os recursos componentes do fundo público. Nesse sentido, a valorização do valor segue como lógica causal do crescente sofrimento de pessoas e populações que se apresenta todos os dias aos nossos olhos, pelas ruas, em notícias, estando o fundo público a seu serviço, como nos lembra Behring (2021).

A partir do contexto anunciado, este trabalho busca problematizar brevemente um tipo de “tragédia anunciada” e silenciosa, por dentro do capitalismo, que é a questão do endividamento de famílias, sobretudo as de mais baixa renda.

Consultas a dados e informações disponíveis nos *sites* do Banco Central do Brasil (BCB),

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros, bem como levantamento bibliográfico acerca da temática, embasaram o estudo. Este estudo realiza ainda acréscimo empírico, com recorte específico de famílias, olhando para as que se apresentam ao atendimento da política de assistência social brasileira, sem desconsiderar, no entanto, o contexto macroeconômico que irá determinar suas condições de existência. Desse modo, utiliza-se da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977; Richardson, 1999) a partir do recorte de falas de beneficiárias(os) de programas sociais atendidas(os) em unidades socioassistenciais de proteção básica, em um município do interior do estado do Rio de Janeiro.

O artigo está dividido em cinco momentos. Após este introdutório, segue-se breve discussão teórica sobre a temática do endividamento, buscando conceituar a expressão e verificando seus aspectos de possível armadilha para as famílias de menor renda. Em seguida, procede-se à leitura de cenário empírico, analisando situações de núcleos familiares alcançados pela política de assistência social, tendo como base territorial um município do estado do Rio de Janeiro. Na sequência, são apontados os aspectos metodológicos, com respectiva discussão de resultados e algumas considerações finais.

DEBATE TEÓRICO E ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O ENDIVIDAMENTO DE FAMÍLIAS

O fenômeno da dívida não está circunscrito à esfera econômica. Como analisado por Lazzarato (2012), tal fenômeno constitui a “pedra angular das relações sociais em regime neoliberal”. Nesse sentido, conforme o autor, a dívida irá operar uma tripla desapropriação sobre: i) um poder político já fraco, concedido pelo modelo de democracia representativa; ii) uma parte cada vez maior da riqueza, cujas lutas históricas haviam arrancado da acumulação capitalista; e, principalmente; iii) desapropriação do futuro, ou seja, da visão do tempo que permite escolhas, possibilidades.

Concordando com Brettas (2020, p. 22), que conceitua o neoliberalismo como algo além do receituário imposto por organismos multilaterais, e, nesse sentido o define como “parte de um projeto de dominação de classe, assentado em um conjunto de alterações que passam pela reestruturação produtiva, mudanças na organização do trabalho, do consumo, reconfiguração do Estado e financeirização”, compreendemos que tal projeto expande suas garras, apropriando-se também das subjetividades.

Gago (2019, p. 12) descreve a lógica do neoliberalismo como um “conjunto de saberes, tecnologias e práticas que desenvolvem um novo tipo de racionalidade, a qual não pode ser pensada apenas como sendo impulsionada ‘de cima para baixo’”.

Final, por que as pessoas se endividam? Por que elas precisam de crédito? São perguntas importantes que, a partir da tônico

ca neoliberal, podem supor como resposta a culpabilização dos indivíduos.

Em relação à população brasileira, com dito pelo ex-presidente do Conselho Federal de Economia, Sr. Wellington Leonardo da Silva, em entrevista concedida em 18 de janeiro de 2019 à TV Senado (2019), as pessoas se endividam “*porque nós vivemos numa sociedade extremamente injusta*” e o salário-mínimo não cobre todas as necessidades básicas de uma família. Ou seja, nas palavras do economista, “*o nível de remuneração da força de trabalho no país é indecente*”.

Nesse sentido, o crédito se apresenta como uma espécie de “antecipação do salário” e irá cumprir uma dupla função de possibilitar a escoação da produção – e com isso, a realização do lucro e da mais-valia – ao passo que garante o consumo pelos(as) trabalhadores(as), no acesso a bens e serviços que não seriam compráveis somente com os seus baixos salários.

Em que pese esse movimento, a facilitação do acesso ao crédito por pessoas físicas no Brasil é relativamente recente e ocorreu mais precisamente com a regulamentação no governo “Lula 1” (2003-2006), por meio da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.

O economista Bruno Paim (2015), ao analisar o início dos anos 2000 no Brasil, aponta alguns fatores como relevantes, os quais contribuirão para a expansão do crédito para as famílias como forma de consumo, quais sejam: i) maior formalização do trabalho; ii) regulamentação do crédito consignado por meio de lei; iii) maior disponibilidade para abertura de contas

(bancarização); iv) elevação da renda real (aumento real do salário-mínimo). O pesquisador constata em seu estudo que o nível de endividamento das famílias brasileiras, quando comparado internacionalmente, é modesto. No entanto, quando se observa o peso do serviço da dívida na renda, verifica-se uma restrição prematura à expansão desta (Paim, 2015).

A estratégia de realizar a inclusão social pela via do consumo das famílias, no contexto da financeirização do capital, por mais que tenha pautado a tônica da “cidadania financeira”, mostrou-se controversa ao longo do tempo, na medida em que aumentou o nível do endividamento com comprometimento de renda, culminando em agravamentos como a inadimplência, como mostra o relatório do BCB de junho de 2020. Tal fato é destacado por autores (Lavinias; Bressan; Rubin, 2021) como “a questão social do século XXI”.

O documento do BCB (2020) apresenta alguns indicadores para mensurar o endividamento de risco no Brasil, a saber:

1. **inadimplemento** de parcelas de crédito, isto é, atrasos superiores a 90 dias no cumprimento das obrigações creditícias;
2. **comprometimento da renda mensal** com o pagamento do serviço das dívidas **acima de 50%**;
3. exposição simultânea às seguintes modalidades de crédito: cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo (**multimodalidades**);
4. **renda disponível** (após o pagamento do serviço das dívidas) mensal **abaixo da linha de pobreza**.

Ribeiro e Lara (2016, p. 351) comentam que

O comprometimento da renda dos trabalhadores com o consumo dos meios de subsistência, com os produtos financeiros que agregam valor a ser pago pelo endividado e ainda os juros rotativos fazem parte do “capital portador de juros” atuando sobre os consumidores individuais. O grande risco do capital é o não pagamento da dívida, ou seja, a inadimplência.

Nesse sentido, todos os indicadores apontados anteriormente são de extrema relevância, e um mesmo indivíduo pode figurar em mais de um indicador. Sendo assim, dado o escopo de nosso estudo, preocupa-nos ainda mais a condição de 2 milhões de brasileiras e brasileiros, sinalizados no documento do BCB, que se mantiveram abaixo da linha da pobreza (monetária) após o pagamento de juros e amortização.

Vale observar que o cálculo para a linha de pobreza do relatório do BCB, conforme sinalizado em nota de rodapé do próprio documento, estava em R\$ 493,03 mensais. Esse valor é ligeiramente abaixo de meio salário-mínimo do ano de referência do relatório e expressivamente acima da linha de pobreza para acesso ao Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, daquele mesmo período, que era renda limite de R\$ 178,00 por pessoa (que em 2024 está calculado em R\$ 218,00 por pessoa). Com isso, estamos dizendo que 2 milhões de pessoas no Brasil, após pagarem juros e amortização (parcelas) da dívida, dispunham de renda “sobrante” abaixo de R\$ 493,00 no mês. Por outro lado, seu rendimento bruto (ou seja, sem considerar o serviço da dívida) talvez não lhe permitisse figurar na

outra linha de pobreza oficial do país, que é o recorte definido para acesso ao PBF do governo federal. Fica a dúvida se os endividados e endividadas que já se encontravam na faixa líquida de renda de pobreza para acessar o PBF compõem ou não esses dados do BCB. Sabe-se, contudo, que configuram a “nova categoria” de endividados da qual falaremos adiante, que são os endividados/bancarizados dos programas sociais.

Outro ponto a ser ressaltado é que crianças e adolescentes membros de famílias em situação de pobreza, que estão no PBF, também não aparecerão no relatório do BCB, pois não são eles que tomam diretamente o empréstimo. Resta a pergunta: quantos são, de fato os adultos, as crianças e os idosos impactados pelo endividamento de risco no país? Nesse sentido, faz-se necessário contribuir com trabalhos futuros para o elucidar da questão.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O ENDIVIDAMENTO DE BENEFICIÁRIAS(OS) DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL

Como nos lembra Brettas (2020, p. 129),

Em virtude do divórcio entre as classes – dado que os produtores da mais-valia praticamente não acessam os bens produzidos –, o consumo é feito basicamente pelos que se apropriam da mais-valia. São estes os responsáveis por garantir, interna e parcialmente, a realização dos bens produzidos, o que não é suficiente para as necessidades de acumulação.

Tal movimento de insuficiência do consumo para a garantia das necessidades de realização do ciclo do capital explica, em par-

te, a estratégia de espraiamento do crédito à população de menor renda, com aval das políticas sociais. Nesse contexto, “os setores populares parecem ter assumido uma lógica ambivalente que não mais antagoniza com o capital, mesmo que mantenha formas de luta e resistência à exploração capitalista” (Teixeira *et al.*, 2022, p. 2).

Behring (2023) discute essa ideia analisando o quanto a hegemonia neoliberal não só traz impactos como também se apropria da subjetividade da classe trabalhadora, como se não houvesse saída para além deste modo de existir.

A narrativa da inclusão financeira segue o sentido de apontá-la como panaceia para a resolução dos problemas das pessoas em situação de pobreza e como a chave para o desenvolvimento (Gabor, 2013 *apud* Silva, 2016).

É neste ponto que o capitalismo se recria em suas estratégias. Encontra formas de ampliar a realização da mais-valia, antecipando recursos para fomentar o consumo pelas classes populares, emprestando seus futuros anos de ganhos e/ou salários – ou, mais precisamente, vendendo, pois sempre há um preço muito maior a ser pago (por meio dos juros). É a essa armadilha que milhões de brasileiras e brasileiros se encontram atrelados, conforme apontado nos relatórios do BCB, incluindo famílias já em condições de miserabilidade, alcançadas por programas de transferência monetária, como o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A seguir, analisaremos alguns exemplos de famílias na condição que mencionamos anteriormente, ou seja, que realizaram empréstimo consignado no benefício.

METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS

Moraes, Juncá e Santos (2010, p. 435) sinalizam que “é fundamental garantir a unidade entre o saber, o fazer, o saber fazer e o refazer, ancorados em uma clara compreensão do tipo de sociedade que queremos construir”. Na linha de raciocínio do autor e autoras, observando o rigor científico, entendemos que há direta conexão entre o olhar da pesquisadora, que é assistente social atuante em Centro de Referência de Assistência Social (Cras), e o seu fazer profissional.

Nesse sentido, foi a partir de questionamentos impelidos por escutas socioassistenciais ocorridas no decorrer dos atendimentos, com recorte do período de julho a dezembro de 2023 (para fins metodológicos), que se deu o registro de situações de beneficiárias(os) de

programas de transferência monetária em situação de endividamento e fragmentos de suas falas, relacionados com os motivos que as(os) levaram a solicitar o empréstimo, bem como sua condição posterior ao início da amortização e novas requisições de apoio no âmbito da política de assistência social.

Para o contexto deste artigo, foram realizadas a verificação de conteúdos registrados no decorrer dos atendimentos e respectivas análises. Vale mencionar que, entre as 230 diferentes pessoas atendidas no período – que somam 476 atendimentos particularizados, posto que um mesmo indivíduo pode passar por mais de um atendimento durante o período –, cerca de 30 informaram ter parcelas de empréstimo. No Quadro 1 a seguir, selecionamos alguns dos motivos mencionados para a aquisição do recurso.

QUADRO 1 – PRINCIPAIS MOTIVOS APRESENTADOS POR PESSOAS ATENDIDAS NOS CRAS PARA ACESSO AO EMPRÉSTIMO CONSIGNADO NO BENEFÍCIO

PESSOA ATENDIDA	MOTIVO MENCIONADO	BENEFÍCIO
Pessoa 1	Comprar um barco de pesca para o esposo, que é pescador autônomo	PBF
Pessoa 2	Comprar material de marcenaria para tentar voltar a ter atividade laborativa	BPC Idoso
Pessoa 3	Pagar passagem para outro estado, para visitar a mãe que estava doente	PBF
Pessoa 4	Fazer um banheiro na casa	BPC PcD
Pessoa 5	Comprar eletrodoméstico (geladeira, fogão)	PBF
Pessoa 6	Pagar cirurgia para o filho doente	BPC PcD
Pessoa 7	Ajudar alguém da família	PBF
Mais de uma pessoa	Realizar reparos e melhorias no imóvel	PBF e BPC
Mais de uma pessoa	Comprar comida, roupas, medicamentos	PBF
Mais de uma pessoa	Quitar dívidas (aluguel, energia elétrica, <i>cartão de crédito</i> , agiota)	PBF e BPC

Fonte: elaboração própria a partir de registros de atendimentos em Cras (jul-dez 2023).

Uma breve leitura dos motivos mencionados para o acesso ao chamado “recurso livre” (que, no caso dessas famílias, não é tão livre assim, posto que irão cobrir despesas com necessidades básicas) sugere que essas famílias recorreram ao endividamento para a garantia de subsistência. A mais alarmante delas é a própria necessidade de alimentação, saúde, vestuário, moradia, ou seja, despesas que não são temporárias e que deveriam estar cobertas por uma renda básica justa e proporcional.

Uma mulher (pessoa 6), que cuida sozinha de seus cinco filhos, precisou endividar-se por meio do BPC de um deles para pagar uma cirurgia de alta complexidade para o outro mais velho que esperaria muito tempo na fila do Sistema Único de Saúde (SUS), trazendo sofrimento para todos. O recurso, que foi alívio em um primeiro momento, transmutou-se em pesadelo com o passar das parcelas. Atualmente, ela solicita benefício “eventual” alimentação no Cras. Há que se questionar a denominação de “eventualidade” do benefício supostamente temporário.

Uma jovem (pessoa 1) contratou empréstimo por intermédio do PBF para comprar um pequeno barco no propósito de seu esposo, pescador profissional, poder trabalhar “por conta própria”. A família, composta pelo casal de aproximadamente 20 anos e por dois filhos de 3 e 5 anos, subsistiria da renda da pesca dele. Ela pagou a entrada com o valor que tomou emprestado e seguiu pagando as parcelas do barco, tendo estas descontadas do empréstimo no BPF. Poucos meses após o investimento, ocorreu um grave acidente no mar: o leme se desprende e atingiu em cheio o rosto do pescador, que ficou gravemente debilitado. Ele

não tem cobertura previdenciária. “Não sobrava para pagar o INSS”, ela comenta. No contexto da escuta, ele se encontrava enfermo, sem condições de trabalho, desprotegido de renda. Assim, o PBF, única renda previsível da família, seguia com intermináveis parcelas de descontos. Ela também se dirige ao Cras para solicitar benefício “eventual” alimentação.

Verificam-se outros exemplos, como o do idoso (pessoa 2) que buscou reinserir-se em atividade laborativa autônoma (mas sofreu violência patrimonial perpetrada por seu próprio filho), ou do senhor (pessoa 3) que tomou empréstimo no PBF para custear sua passagem para um estado distante do Rio de Janeiro, a fim de visitar a mãe doente que viria a falecer logo depois. Ele, com saúde fragilizada e sem condições laborativas, seguia com desconto das parcelas e buscando o Cras para o benefício “eventual” alimentação. Felizmente, conseguiu despedir-se da mãe. Nesse caso, a “convivência familiar” não lhe foi garantida pelo poder público, nos termos do Sistema Único de Assistência Social – Suas. Precisou, dessa forma, recorrer ao empréstimo consignado no PBF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O endividamento da população em massa, por meio do acesso a determinadas modalidades de crédito consignado, tem levado a impactos danosos, com repercussões perversas para a camada mais empobrecida. Isso pode ser observado nas vivências analisadas neste trabalho. Desse modo, as considerações não podem ser finais, mas sim reticentes diante das inquietações que dão corpo ao estudo.

Em que pesem os esperados efeitos de atuais medidas governamentais e que vão ao

encontro de uma parte do problema que é o “desenrolar” da situação financeira de pessoas físicas brasileiras, nas quais o governo “acredita”, cabe problematizarmos as consequências de adotar, em repetição ao passado, o impulsionamento da economia pela via do consumo e do crédito.

Os programas “Desenrola Brasil” e “Acredita” do atual governo federal, nos quais, respectivamente, as pessoas podem renegociar suas dívidas em condições mais acessíveis e tomar novos empréstimos para os seus negócios, são medidas importantes, mas que precisam ser vistas com muita cautela diante do contexto que ora assinalamos. Nesse sentido, refletimos sobre a importância da categoria endividamento de pessoas/famílias enquanto “armadilha do veneno ou remédio” (a depender da dose administrada).

Note-se que o problema não está necessariamente em tomar emprestado (antecipar recursos), mas sim no quanto e a quem se paga por eles. O perfil da dívida brasileira, em última análise, é o que põe em xeque a utilização do crédito como mecanismo para o crescimento e qualidade de vida para as pessoas.

Já ficou demonstrado por estudos diversos (Campello; Brandão, 2020; Neri; Vaz; Souza 2013) que as transferências monetárias sociais, como o PBF e o BPC, cumprem papel estratégico na dinâmica macroeconômica

do país, além de contribuir para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

No entanto, há que se discutir uma das funções precípuas do Estado, que é a redistributiva, enquanto estratégia econômica de ampliação do bem-estar. Dito em outras palavras, perguntamo-nos por que, em lugar de facilitar crédito por dentro dos benefícios sociais, o Estado não amplia, por exemplo, os critérios para acesso a estes? Não estaria em momento de discutirmos uma base de renda per capita líquida (e descontado o serviço da dívida) para acesso aos programas de transferência monetária? Para além disso, é necessário debater a perspectiva da focalização.

Por fim, ressaltamos que traços de “humanização” das operações de crédito – pausados na lógica da “inclusão financeira” – não podem embaçar nossa capacidade crítica de reafirmar o quão desumano é, em última análise, a condição aviltante em que se encontra uma imensa camada da população brasileira que segue se “endividando para viver”, ao passo que setores dos três poderes discutem medidas contracionistas e relutam à tributação progressiva e à redução da taxa básica de juros. Para alguns, é cômodo que a população, realmente expropriada, continue “pagando a conta”. Que nossos estudos possam contribuir para reavaliar esse cenário, com vistas à sua modificação.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série Cidadania Financeira**: estudos sobre educação, proteção e inclusão. Endividamento de risco no Brasil. 6. ed. Brasília: BCB, 2020. 35 p.

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEHRING, E. R. Capitalismo em crise e projetos para um Brasil em turbulência. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 51, p. 28-43, 2023.
- BEHRING, E. R. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Editora Cortez, 2021.
- BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.
- CAMPELLO, T.; BRANDÃO, S. M. C. Mais Bolsa Família, um salto para a renda básica. **Revista Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 74, n. 10, p. 18-23, 2020.
- GAGO, V. **A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular**. São Paulo: Editora Elefante, 2019.
- LAVINAS, L.; BRESSAN, V.; RUBIN, M. O redesenho das políticas sociais no capitalismo financeirizado, endividamento *oblige*. **Texto para discussão IE-UFRJ**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 1-40, 2021. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2021/TD_IE_027_2021_LAVINAS_BRESSAN_RUBIN-v2.pdf. Acesso em: 28 abr. 2024.
- LAZZARATO, M. **A era do homem endividado**. Le Monde Diplomatique Brasil, [s. l.], n. 55, 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-era-do-homem-endividado/>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- MORAES, C. A. S.; JUNCÁ, D. C. M.; SANTOS, K. S. Para quê, para quem, como? Alguns desafios do cotidiano da pesquisa em serviço social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 103, p. 433-452, 2010.
- NERI, M. C.; VAZ, F. M.; SOUA, P. H. G. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 193-206. v. 1.
- PAIM, B. Perfil da dívida das famílias e o Sistema Financeiro Nacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 9-24, 2015.
- RIBEIRO, R. F.; LARA, R. O endividamento da classe trabalhadora no Brasil e o capitalismo manipulatório. **Serviço Social & Sociedade**, n. 126, p. 340-359, 2016.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, A. R. T. P. **Finança, inclusão financeira e as pessoas em risco de pobreza: um estudo exploratório**. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos de Desenvolvimento) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2016.
- TEIXEIRA, F. *et al.* **Relatório de Pesquisa – Endividar-se para viver: o cotidiano das mulheres na pandemia**. Rio de Janeiro: Instituto Equit, 2022.
- TV SENADO. Entrevista **“O endividamento das famílias e os impactos na economia”** com Wellington Leonardo da Silva. Programa Cidadania. Entrevistador Marcelo Campos. [S. l.], TV Senado, 2019. 1 vídeo (27min18seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6DCnhlgY5X8>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PROTEÇÃO SOCIAL E CONSERVADORISMO – O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SUAS

Diana Delgado²³

RESUMO

O artigo é um fragmento da pesquisa de doutorado intitulada *Acolhimento e escuta qualificada: um debate mais que necessário sobre as atribuições profissionais no SUAS*, apresentada em 2023 na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este fragmento trata da crítica as requisições institucionais da política nacional de assistência social para o trabalho social com famílias nas unidades socioassistenciais. Apresentar as contradições deste trabalho social e a intenção de proteção social via política pública com centralidade na família é o principal objetivo deste trabalho.

Palavras-chave: proteção social; assistência social; trabalho social com famílias; conservadorismo.

RESUMEN

El artículo es un fragmento de la investigación doctoral titulada *Recepción y escucha cualificada: un debate más que necesario sobre las atribuciones profesionales en el SUAS*, presentado en 2023 en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río). Este fragmento aborda la crítica a los requerimientos institucionales de la política nacional de asistencia social para el trabajo social con las familias en las unidades de asistencia social. Presentar las contradicciones de este trabajo social y la intención de la protección social a través de la política pública con centralidad en la familia es el objetivo principal de este trabajo.

Palabras clave: protección social; asistencia social; trabajo social con las familias; conservadurismo.

ABSTRACT

The article is a fragment of the doctoral research entitled *Reception and qualified listening: a more than necessary debate on professional attributions in SUAS*, presented in 2023 at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio). This fragment deals with the criticism of the institutional requirements of the national social assistance policy for social work with families in social assistance units. Presenting the contradictions of this social work and the intention of social protection through public policy with centrality in the family is the main objective of this work.

Keywords: social protection; social assistance; social work with families; conservatism.

23 Doutora em Serviço Social e integrante do Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais (Gespds) do departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Técnica Perita do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no núcleo Políticas Públicas do Grupo de Apoio Técnico Especializado (Gate).

A Assistência Social no Brasil, parte da seguridade social brasileira que expressa a proteção social estatal nacional, tem sua centralidade de atuação com famílias como uma das diretrizes disposta na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que define famílias como conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade (PNAS, 2004). Apesar de avançar no reconhecimento de família não limitada aos parâmetros nucleares heteronormativos, o texto da PNAS retorna algumas casas quando pressupõe funções de proteção da família a seus membros como um modelo de parceria entre esta e o poder público. Nessa lógica, o grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas (PNAS, 2004).

Ao ter esta perspectiva de atribuições inerentes às famílias, a Assistência Social mantém o viés conservador de desresponsabilização do Estado na medida em que as intervenções realizadas têm como enfoque a ação da família pelo seu próprio bem, considerando essas “funções básicas”. Netto (2006, p. 36) analisa essa estratégia como uma forma de manutenção da ordem vigente.

Na escala em que se implementam medidas públicas para enfrentar as refrações da ‘questão social’, a permanência das suas sequelas é deslocada para o espaço da responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam.

Gostaríamos de encontrar elementos de ruptura com essa perspectiva conservadora após 20 desse texto da PNAS. No entanto, o que percebemos é um refinamento do

discurso, que oculta a intenção de responsabilização da família, especialmente das mulheres das classes subalternas, expressando o familismo, conforme pontuado por Teixeira (2015) que considera essa camuflagem conservadora uma tendência não só no Sistema Único de Assistência Social (Suas), mas do conjunto das políticas sociais, que tem como centralidade o trabalho com famílias.

Os problemas mais frequentes na condução familista da política social, a mais adotada, são falta de cuidadores em tempo integral, redução da família e das redes de apoio informais, empecilho à revolução feminina e à inserção plena de mulheres no mercado de trabalho em condições de igualdade, descompasso com a nova realidade de parte significativa das famílias [...]. A grande dificuldade de diagnóstico dessa tendência das políticas sociais se dá em razão de seus atuais objetivos e das formas de trabalho com as famílias que preconizam, geralmente, valores de cidadania, de sujeitos de direitos e de autonomia, dentre outros que camuflam suas tendências conservadoras (Teixeira, 2015, p. 220).

Essa centralidade é apresentada como trabalho social com famílias, que, no caso do Suas, é executada via Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). De acordo com o caderno de orientações técnicas sobre o PAIF (Brasil, 2012), o trabalho social com famílias é um conjunto de procedimentos aplicados para que as famílias possam cumprir a sua função protetiva.

Esse trabalho social com famílias é realizado pelos trabalhadores de linha de frente

das unidades socioassistenciais, com atividades predeterminadas nos cadernos de orientação de cada serviço, monitoradas quantitativamente por meio do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) com periodicidade mensal e pelo Censo Suas com periodicidade anual. Considerando tais cadernos de orientações dos serviços, cabe ao técnico de nível superior dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em relação às famílias atendidas nesses locais,

- Acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamentos às famílias usuárias do CRAS;
- [...] Mediação de grupos de famílias do PAIF;
- Realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares às famílias referenciadas ao CRAS;
- [...] Acompanhamento de famílias encaminhadas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território ou no CRAS;
- Realização da busca ativa no território de abrangência do CRAS e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco;
- Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- [...] instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; [...] (Brasil, 2009, p. 63).

Muitas questões podem ser levantadas diante dessas atividades previstas para os trabalhadores da linha de frente no Suas na execução dos serviços PAIF e PAEFI. No entanto, as que nos interessa por ora aqui neste artigo são: a formação acadêmica de cada profissão que compõe a equipe de referência desses serviços garante os elementos teóricos e

operacionais para esse trabalho de intervenção nas famílias? A perspectiva de família enquanto grupo social é explorada durante a formação e permite uma leitura mais científica, menos senso comum dos usuários dos serviços? Sob quais metodologias apreendidas durante sua formação acadêmica os trabalhadores da linha de frente realizam as atividades dos serviços socioassistenciais aos usuários?

Essas questões são relevantes na medida em que a expectativa é que esses trabalhadores devem construir estratégias para alterar as estruturas geradoras das injustiças sociais conforme vislumbra um dos cadernos de orientação para o trabalho social com famílias.

Neste sentido, o trabalho social com famílias [...] requer profissionais qualificados, aptos a compreender a realidade dada e construir conhecimento, com os quais questionam as estruturas sociais injustas, elaborando estratégias para modificá-las (Brasil, 2012, p. 13).

Além dessas perguntas, Campos (2016) alerta sobre as dificuldades nas competências necessárias para a realização de intervenções com famílias. A análise da autora é direcionada ao serviço social, mas acreditamos que se aplica às demais categorias profissionais que atuam nas equipes de referência do Suas. São eles:

- a. Uma desorganização do campo de pesquisa acerca da família na profissão, quando demandas atuais e profundas, sem resposta, como as existentes em relação a um aprofundamento do conhecimento e da análise, não permitem que se chegue

a constituir questões centrais capazes de sustentar a utilidade e a audácia da pesquisa para o acúmulo de saberes do Serviço Social neste particular;

b. O vácuo formado por esse processo quanto à formação dos profissionais em todos os níveis do Brasil, a partir do impacto da presença dos componentes históricos e políticos da nossa convivência em relação à temática da família;

c. A dificuldade dos profissionais, de afirmar claramente seu papel e suas competências dentro da equipe multiprofissional (Campos, 2016, p. 210).

Nesse sentido, a necessidade urgente de debate se dá porque a centralidade da família nas ações interventivas do Estado não é uma exclusividade da política de Assistência Social, assim como não é uma lógica exclusiva de países de capitalismo periférico. A inclusão da família como uma instituição que deve promover a proteção social dos seus membros é histórica e não exclusiva de países de capitalismo dependente, apesar de ser mais comum a esses.

É importante lembrar que, apesar de a Assistência Social, enquanto política pública, ter seu reconhecimento formal somente em 1988 aqui no Brasil via Constituição Federal, o tema família é parte das políticas sociais em períodos anteriores. Campos (2015, p. 25) apresenta as referências no século XIX em relação aos primeiros seguros trabalhistas, que, em sua essência, consideram as trocas geracionais, “enquanto os adultos trabalham e mantêm os mais novos e contribuem com parte de seus salários para gerar um fundo de re-

ursos de caráter público, que provê aposentadorias e pensões para a geração anterior”. Tal configuração dessa forma de proteção social pressupõe um modelo de família no qual existe um provedor inserido formalmente no mercado de trabalho e uma mulher cujo trabalho não é remunerado. Já no século XX, outras formas de proteção serão criadas, e esse modelo de homem provedor vai sendo questionado considerando os diferentes arranjos familiares, especialmente expressos no aumento de famílias monoparentais. No entanto, essa proteção se caracteriza com os programas de transferência de renda, em geral com condicionalidades, que responsabilizam a família, normalmente as mulheres, pela administração dos recursos de sobrevivência para todos os membros da família.

Na obra *Familismo, direito e cidadania: contradições da política social*, organizado por Miotto, Campos e Carloto (2015), diversos autores debatem como, no processo histórico de acumulação do capital, as políticas foram sendo implementadas em uma relação contraditória com a instituição família e suas múltiplas transformações. Os textos têm em comum a identificação da responsabilização das famílias por proteção e cuidados que deveriam ser estatais dados seus custos e complexidades.

Campos (2016) analisa o fenômeno da retomada da função protetora da família em países onde se implementou o Estado de Bem-Estar Social e em países da América Latina, especialmente focalizados em famílias pobres. A autora atribui à priorização do debate do combate à pobreza como um obstáculo ao desenvolvimento de políticas sociais

universalistas. Aponta ainda diferenças do papel familiar dependendo da forma como o Estado provê serviços e benefícios.

Do ponto de vista da articulação dos sistemas de proteção social mediante a presença do Estado, do mercado, da sociedade civil (e nessa, particularmente, a família), configurou-se o que se convencionou chamar “familismo”, ou seja, a exigência de um esforço intenso da parte dos familiares adultos – em especial da mulher – mãe –, desproporcional, em face a suas possibilidades – na prestação de “cuidados” até então incluídos nos sistemas de proteção social pública, e decidida como obrigatória no âmbito das definições desses mesmos sistemas (Campos, 2016, p. 202).

No caso do Brasil, além do familismo, existem outros desafios apontados pela autora para o trabalho com as famílias. O primeiro deles é a que, apesar de estar sempre presente, a intervenção nas famílias via políticas setoriais não se desenvolveu como “elementos conceituais próprios e suficientes para a compreensão cabal de nossos objetivos relacionados a seu cuidado” (Campos, 2016, 202). O segundo é a diversidade de abordagens específicas sobre famílias em diferentes áreas com pouca interdisciplinaridade. O terceiro é a chamada herança histórica denominada pela autora como “prática profissional repetitiva”.

Aos obstáculos teóricos, encontra-se a produção sobre o tema da família, exemplificado com a funcionalidade econômica na abordagem de Parsons²⁴ (1980), com a defesa da monogamia e da propriedade privada

confirmando a família como unidade econômica expressa por Engels²⁵ (1884), os estudos da antropologia, da psicanálise como exemplo de áreas que aprofundam o conhecimento sobre famílias. Para Campos (2016, p. 203) existe uma dificuldade de apropriação do conhecimento de diversas áreas como as mencionadas, a qual tem sido feita “de maneira a supervalorizar as relações subjetivas, vistas como se fechadas à realidade do grupo familiar”, o que pode acarretar uma “aplicação tecnocrática da teoria”.

Aos obstáculos políticos, está em primeiro lugar a necessidade de superar as intervenções autoritárias expressas no caso brasileiro pelo Estatuto da Família de 1941, com destaques para regras higienistas, morais e econômicas. Ainda como desafios políticos, encontra-se a perspectiva da família como responsável direta pela proteção social, que deveria ser providenciada pelo Estado às famílias via políticas públicas.

Quanto ao desenvolvimento dessa proteção estatal, Campos e Miotto (2009) apresentam três propostas de análises da sua manifestação histórica, sendo elas: o provedor masculino, o familismo e a social-democrata. A proteção social via provedor masculino foi baseada na inserção do homem em períodos de emprego estáveis e fundamentada na solidariedade familiar.

Nesta medida, o grupo familiar aparece com dupla face, a de uma unidade econômica com dependentes e “chefes de família” que redistribuem renda e a de unidade

24 Referência à obra “La familia em la sociedad urbana-industrial de los Estados Unidos”.

25 Referência à obra “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”.

“doadora de cuidados”, também a partir de redistribuição interna. Nele, da mulher-mãe se espera que seja a principal provedora de cuidados para os seus membros, mantendo-se economicamente dependente de seu marido. Assim supõe-se, por um lado, as responsabilidades do “chefe de família” com o sustento, e por outro, as da mulher com o cuidado. (Campos; Miotto, 2009, p. 169).

As análises sobre o familismo apresentados pelas autoras apontam exemplos de insuficiências das políticas estatais na França, na Alemanha e na Itália que acarretam uma responsabilização das famílias com sua própria proteção. Sobre a social-democracia promotora do Estado de Bem-Estar Social, as famílias são contempladas com ações diversas por indivíduos, em ações antecipadas às suas necessidades, exemplificando políticas de proteção familiar da Noruega, da Dinamarca, da Finlândia e da Suécia.

[...] exige uma abordagem muito pragmática por parte da sociedade, que se traduz no respeito aos modelos de convivência e à paridade de direitos e de oportunidades no âmbito da relação de casal. Isso exige o provimento de medidas de sustentação da estrutura familiar, que são contempladas principalmente através de um sistema público de escolas para crianças pequenas e da assistência pública para os idosos e portadores de deficiências, tornando possível a inserção estável das mulheres no mercado de trabalho... as políticas familiares são entendidas como políticas (serviços e assistência) para virem atender às necessidades da família moderna, porém são direcionadas aos indivíduos (Campos; Miotto, 2009, p. 175).

Como podemos observar, pelos exemplos apresentados pelas autoras, não é possível fazer uma análise sobre as ações de proteção às famílias desvinculadas de uma análise sobre a formação do Estado e sua respectiva resposta às demandas apresentadas pela população. Se, por um lado, uma parte dos Estados europeus atribui às famílias a responsabilidade de suas próprias sobrevivências, incluindo a proteção de membros mais fragilizados pelos ciclos da vida, como crianças e idosos, com promoção de ações genéricas de proteção às famílias, por outro, um grupo de Estados do mesmo continente via políticas públicas oferta proteção a crianças, idosos, pessoas com deficiência enquanto indivíduos, tendo como resultado um fortalecimento protetivo às famílias, considerando as diferentes demandas particulares de todos que compõem o grupo familiar. Os dois grupos de Estados são capitalistas, porém, com diferentes perspectivas de proteção social.

Diante desses exemplos, como podemos situar o Brasil enquanto Estado provedor de proteção social? A formação histórica brasileira e suas raízes conservadoras germinadas no longo período de colonização apresentam uma parte dessa resposta. Essa realidade de formação do nosso Estado resultou em um modelo no qual o público é privado quando gera riqueza para apropriação pelo grupo que ocupa o espaço do poder, e o privado é público quando se vê nele a oportunidade de dividir os custos e as responsabilidades com as massas de aliados da divisão da riqueza por eles produzidas. Aliado a esses aspectos patrimonialistas, o patriarcado reiterou ao longo dos anos a família nuclear

heteronormativa como espaço de proteção, não por uma justa divisão de funções, e sim à custa do trabalho não remunerado da mulher. Por sua vez, a idealização da mulher branca, de classe média, vocacionada aos valores cristãos como modelo de maternagem reafirma a função de cuidadora de toda mulher, independentemente de classe social. Nesse contexto, ficam fora dessa idealização de casamento e maternidade: a mulher pobre e preta a quem se convencionou chamar de *mãe de leite*, as que saíram da senzala e migraram para os quartos de empregada, não remuneradas ou mal remuneradas, para cuidar de toda família, as duas, a família branca e a sua família.

A família da mulher pobre e preta, como retratado por Ferreira (2016), é objeto de intervenção desse Estado que, ao não reconhecer suas formas de organização de cuidado e proteção comunitária e de grupos familiares extensos, a descreve como negligente e disfuncional. Esse ciclo cruel de organização das famílias brasileiras aqui sintetizado tem mediações complexas na organização social, econômica, cultural e política. No entanto, para a Assistência Social, a demanda que será apresentada é a da família pobre, como grupo que não foi capaz de suprir sua própria proteção. E o que a Assistência Social oferece como resposta? E o que é possível articular entre resposta institucional dessa política pública às demandas de proteção social apresentadas pelos usuários?

Nas linhas anteriores, buscamos demonstrar que as requisições institucionais do Suas enquanto sistema público de proteção social exige muito pouco do conheci-

mento acadêmico e bastante de um possível saber flexível, frívolo e superficial construído no desenvolvimento do trabalho. Pressupõe, para isso, profissionais que não precisam se preocupar com as possíveis contradições entre as requisições do Suas e seus respectivos códigos de ética – isso porque não existe expectativas para a mudança social. Toda intervenção é prevista para as microrrelações familiares e comunitárias no limiar da sobrevivência dos usuários em atendimento. Não queremos afirmar aqui que não exista esforços por parte dos profissionais em ofertar o melhor trabalho, inclusive tendo por base a teoria da transformação social, com saber crítico de forma consciente. Todavia, existe um abismo entre os desejos individualizados de profissionais, ou mesmo de algumas categorias mais diretamente organizadas, e o que importa enquanto objetivo real dessa política. Chamamos de objetivo real quando podemos limpar o discurso dos textos normativos aparentemente emancipatórios e realizamos uma análise das condições organizativas e concretas de efetivação do Suas.

Esta análise parece-nos óbvia haja vista as considerações sobre as contradições das políticas públicas abordadas no início desta pesquisa. No entanto, existe um agravante nessa constatação quando se trata do SUAS. A descrição das ações e das funções a serem desenvolvidas aparenta transformação e movimento quando o resultado é exatamente o oposto. A Assistência Social tem produzido o consenso e a apatia da população mais usurpada pelo sistema capitalista, as outras políticas setoriais também produzem esse efeito? Sim! Entretanto, a Assistência Social

ganha nessa triste competição porque produz o consenso sem atender às demandas elementares apresentadas por seus usuários. Vasconcelos já identificava esse fenômeno em 2015.

Esta é uma situação que tem sido observada não só em relação à negativa de atendimento nas instituições socioassistenciais, como no atendimento precário e/ou incompleto. Mesmo não atendido em suas demandas, convencido da intenção, mas da impossibilidade da instituição em fazê-lo e diante do apreço com que é tratado pelo assistente social e demais profissionais, o usuário acaba, no final dos atendimentos, agradecendo a negativa de acesso e/ou acesso precário e ou incompleto: a consulta rápida, a demora ou falta de exame etc. Não é sem razão que todo atendimento de qualidade é enaltecido com gratidão pelo usuário. Neste processo, frequentemente, a instituição, quando não governos, é identificada como vítima e/ou defendida, não só pelos assistentes sociais, mas por todos os profissionais e técnicos. Neste contexto, o assistente social só tem a oferecer um retorno vago e abstrato, em todas as situações ou quase sempre em que a demanda não for atendida, o que reduz o serviço social a um 'espaço de acolhimento/escuta'. Diante disso também frequentemente, se reproduz o fetiche da igualdade social entre usuários/profissionais, quando os profissionais, negando sua posição constrangedora e contraditória de representante da instituição, frente às precárias condições de trabalho e de assalariamento, se põem para os usuários, literalmente, no mesmo patamar de 'vítimas da instituição', como se estivessem submetidos, da mesma forma que os trabalhadores/usuários, à opressão, aos maus tratos, aos prejuízos, aos danos, às arbitrariedades (Vasconcelos, 2015, p. 368).

Ressaltamos aqui a vinculação que Netto (2006) faz das raízes teórico-filosóficas do positivismo de Comte e Durkheim que inspiram as intervenções estatais que individualizam as demandas originadas pelas consequências da ordem do capital. Nesse sentido, o autor argumenta que,

De um lado, o traço 'público' da 'questão social', que conduz à regulação de mecanismos econômico-sociais e políticos; doutro o traço 'privado', que conduz ao disciplinamento psicossocial dos indivíduos excluídos do circuito integrativo a que a regulação se propõe. Entre o 'público' e o 'privado', os problemas sociais recebem a intervenção estatal: de uma parte, a direção estratégica dos processos econômico-social e político; de outra, a rede institucional de 'serviços' que incide sobre as 'personalidades' que se revelam colidentes, porque vítimas, com aquela (Netto, 2006, p. 51).

Como colocado pelo autor, a intervenção estatal para o disciplinamento dos indivíduos é uma estratégia usual do capitalismo em suas diversas fases, mantendo-se e sofisticando-se na fase monopolista. Essa conclusão não é nova para algumas categorias que compõem o conjunto de trabalhadores do Suas, o que pode ser novidade são as estratégias desses trabalhadores diante desse fato. Permanecer realizando o trabalho social com famílias de forma particularizada, centrada na individualização das demandas por elas apresentadas, reforça a lógica de manutenção dessa ordem – sem aqui negar os possíveis ganhos que essas famílias podem ter com este acompanhamento. No entanto, pode-se compreender essa perspectiva

de ganho imediato pelos usuários, mas não é possível os profissionais que possuem uma interpretação dos fatos históricos, das disputas de poder, da luta de classe apostarem nessa justificativa para a continuidade da prática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF:** trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS, 2012. v. 2.

CAMPOS, M. S. Família: dificuldades na sua configuração como objeto de estudo científico e de prática profissional. *In:* TEIXEIRA, S. M. (org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **SER Social**, Brasília, n. 12, p. 165-190, 2009.

FERREIRA, G. C. **Assistência Social, no enlace entre a cor e o gênero dos (as) que dela necessitam:** análise sobre as relações étnico-raciais e de gênero no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). 2016. 288 f. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MIOTO, C. T. R.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, M. C. (org.). **Familismo, direitos e cidadania.** São Paulo, Cortez, 2015.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 5. ed. São Paulo, Cortez, 2006.

TEIXEIRA, S. M. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In:* MIOTO, C. T. R.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, M. C. (org.). **Familismo, direitos e cidadania.** São Paulo, Cortez, 2015.

VASCONCELOS, A. M. **A/O Assistente Social na luta de classes:** projeto profissional e mediações teórico-práticas. São Paulo: Cortez, 2015.

REFLEXÕES SOBRE O POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE PHC E O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO PAIF

Anderson de Souza Alves²⁶

Carolina Quemel Nogueira Pinto²⁷

RESUMO

O presente estudo objetiva refletir sobre a pertinência da apropriação da Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) pelos profissionais que atuam na efetivação da prática educativa emancipadora realizada no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Ancorado nos aportes teórico-metodológico de duas pesquisas de mestrado em curso, pretende-se incitar o diálogo entre a PHC e o trabalho social com famílias, a fim de levantar possibilidades na incorporação dessa metodologia no Paif, partindo do conceito de catarse, e do compromisso com a distribuição da riqueza imaterial produzida pela humanidade. A partir da pesquisa bibliográfica e documental realizada, foi concluído que, embora exista a necessidade de trabalhos mais extensos sobre o tema, o diálogo se mostra frutífero para aprofundamento.

Palavras-chave: PAIF; PHC; proteção social.

RESUMEN

Este estudio pretende reflexionar sobre la relevancia de la apropiación de la Pedagogía Histórico-Crítica (PHC) por parte de los profesionales que trabajan en la práctica educativa emancipadora que se lleva a cabo en el Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (Paif). Anclado en los aportes teórico-metodológicos de dos trabajos de investigación de maestría en curso, se pretende propiciar el diálogo entre la PHC y el trabajo social con familias, con el fin de plantear posibilidades de incorporación de esta metodología en el Paif, a partir del concepto de catarsis y el compromiso con la distribución de la riqueza inmaterial producida por la humanidad. A partir de la investigación bibliográfica y documental realizada, se concluyó que, aunque sea necesario un trabajo más amplio sobre el tema, el diálogo está resultando fructífero.

Palabras clave: PAIF; PHC; protección social.

ABSTRACT

This study aims to reflect on the relevance of the appropriation of Historical-Critical Pedagogy (HCP) by professionals who work in the emancipatory educational practice carried out in the Family Protection and Comprehensive Care Service (PAIF). Anchored in the theoretical-methodological contributions of two ongoing master's research projects, the aim is to encourage a dialog between HCP and social work with families, in order to raise

26 Licenciado em Ciências Sociais – UFF/Campos dos Goytacazes, Mestrando em Política Pública e Formação Humana – Uerj. E-mail: souzaanderson@id.uff.br

27 Bacharela em Serviço Social – UFF/Campos dos Goytacazes, Especialista em Cidadania, Inclusão e Diversidade – UFMA e Mestranda em Serviço Social – UFRJ. E-mail: caroliinaquemel@gmail.com

possibilities for incorporating this methodology into the PAIF, based on the concept of catharsis and the commitment to distributing the immaterial wealth produced by humanity. From the bibliographical and documentary research carried out, it was concluded that although there is a need for more extensive work on the subject, the dialog is proving fruitful.

Keywords: PAIF; PHC; social protection.

INTRODUÇÃO

O trabalho que se inicia busca refletir sobre a possibilidade de pertinência da apropriação do conceito de catarse e do compromisso com a distribuição da riqueza imaterial produzida pela humanidade, tais como a Pedagogia Histórico-Crítica (PHC), pelos profissionais que atuam na efetivação da prática educativa emancipadora realizada no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Isto é, “a competência técnica dos trabalhadores do SUAS materializa-se na capacidade de desenvolver o trabalho necessário em resposta às demandas do cotidiano” (Carvalho; Silveira, 2011, p. 167), a partir das normatizações próprias e da troca de saberes entre a equipe multiprofissional integrada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/Suas (Brasil, 2011).

A reflexão sobre essa pertinência se justifica não somente pelas aproximações entre educação e assistência social, enquanto políticas sociais que são atravessadas pela história política do país, mobilizadas muitas vezes para a adaptação dos indivíduos a novos processos produtivos, mas também pelas suas relações teóricas com o Materialismo Histórico-Dialético, o qual é fundamental tanto para a PHC quanto para a prática educativa proposta no trabalho social com famílias, em

vistas da qualificação dos serviços socioassistenciais, assim como para mobilização social dos(as) usuários(as).

Esclarece-se que a proteção social e o trabalho são dois conceitos que confluem na dimensão da reprodução social, em que os(as) trabalhadores(as) – majoritariamente mulheres negras (Carneiro, 2011) – reproduzem a si e a outros, como também constituem ao mesmo tempo, uma economia de cooperação social e uma das condições de luta política contra a exploração da vida (Teixeira; Cavalcanti, 2020).

Mesmo considerando o espaço escolar como privilegiado para a transmissão do saber científico, Saviani (2021) compreende que a educação se estende para fora dos ambientes escolares, sendo válido considerar outras modalidades da prática pedagógica para a socialização de conhecimentos, hábitos, valores, atitudes e símbolos. Portanto, indaga-se: há possibilidade em compor um diálogo entre o Paif e a PHC? Questiona-se tal fato visto que o objetivo principal para concretizar o trabalho social, nesse serviço socioassistencial, parte de ações culturais que valorizem as identidades e incentivem o conhecimento para além do cotidiano (Brasil, 2012), mirando em uma nova ordem societária, ao passo que, a PHC também objetiva a transformação social, tendo como imperativo a apropria-

ção cultural pela classe trabalhadora (Duarte, 2011). Nesse sentido, o presente artigo busca compor tal diálogo.

Esta proposta surge do encontro entre duas pesquisas realizadas individualmente pelos autores, o que fez necessário assumir certo ecletismo bibliográfico, contudo, sem abrir mão, em nenhum momento, do compromisso com a construção de uma nova ordem social. Para sua realização, utilizamo-nos de pesquisa bibliográfica e documental, com o propósito de pensar no espaço educativo do Paif a partir de outras perspectivas teórico-metodológicas possíveis no âmbito da política de assistência social, como, no caso, a PHC. No que se refere ao estado da arte do tema, notamos total ausência de publicações na base de dados da SciELO e nos periódicos da Capes.

O estudo se divide nesta introdução, em dois tópicos e nas considerações finais. O primeiro tópico visa apresentar a PHC enquanto prática pedagógica que tem como imperativo a distribuição da riqueza imaterial, destacando o conceito de catarse como objetivo necessário a um projeto educador que busque a liberdade decisória das práticas sociais da classe trabalhadora. O segundo tópico analisa a importância de a PHC ser compreendida no trabalho social com famílias no PAIF, a fim de garantir a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida (Brasil, 2004, p. 40).

A DISTRIBUIÇÃO DA RIQUEZA IMATERIAL E O CONCEITO DE CATARSE NA PHC

Na perspectiva da PHC, a função da educação não aparece como algo imposto

naturalmente aos homens. Ao contrário, ela é produzida intencionalmente, pretendendo transferir individualmente, a cada um dos humanos, a produção cultural e histórica produzida na sociedade (Saviani, 2021).

Podemos, pois, dizer que a natureza humana não é dada ao homem, mas é por ele próprio produzida sobre a base da natureza biofísica. Conseqüentemente, o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens (Saviani, 2021, p. 17).

De acordo com Duarte (2011), o alinhamento com a pedagogia histórico-crítica exige o posicionamento dentro da luta de classes, em uma perspectiva material histórico-dialética, na qual a transição para uma sociedade socialista carrega um importante sentido. A apropriação, pelos trabalhadores, dos meios de produção e, conseqüentemente, das produções materiais passa pela apropriação dos bens culturais, uma vez que eles também integram as forças produtivas.

Se transpusermos esse raciocínio para a questão do conhecimento, na medida em que ele também integra as forças produtivas, então fica claro que a pedagogia histórico-crítica não poderia preconizar outra coisa que não fosse a apropriação, pela classe trabalhadora, da totalidade do conhecimento socialmente existente (Duarte, 2011, p. 7).

Para Duarte (2011), a revolução comunista nasce da contradição entre a existência da classe social dos trabalhadores que são desprovidos absolutamente de propriedades e o

caráter universal e multifacetado da riqueza que é produzida por essa mesma classe, tanto no âmbito material quanto imaterial. Dessa forma, uma pedagogia pautada nos princípios do socialismo científico deverá valorizar a autonomia dos indivíduos, oferecendo uma formação não de adaptação à realidade, mas sim para a necessidade da apropriação da riqueza imaterial produzida pela humanidade, visando à transformação social.

Para tanto, entre outros recursos conceituais, a PHC conta com o conceito de *catarse*. O conceito representa o momento culminante do processo educativo (dividido em três momentos, a saber: problematização, instrumentalização e *catarse*) no qual os instrumentos culturais são incorporados pelos indivíduos e passam a contar com uma rica totalidade de determinações, compreendendo as suas práticas de forma mais sintética (Saviani, 2021).

Segundo Duarte (2021), a *catarse* pode ser interpretada enquanto o fenômeno capaz de ascender a perspectiva do indivíduo para além da vida cotidiana. O autor afirma que é possível a *catarse* se realizar por meio das produções tanto artísticas quanto das produções do campo da ciência e da filosofia. Ele cita como exemplo as produções do marxismo e do darwinismo como teorias catárticas, tamanhas as transformações que geraram nas concepções de mundo.

Duarte (2021) entende como a forma mais desenvolvida de *catarse* aquelas que são capazes de realizar profundas modificações entre os seres humanos, suas relações e a realidade social, mantendo forte ligação com a ideia de liberdade. Um exemplo, se-

gundo o autor, é quando a humanidade passa a se enxergar como a produtora da própria humanidade, de sua história e de sua realidade social, não mais explicando essa realidade mediante forças sobrenaturais ou a partir de uma natureza imutável da humanidade. A passagem de uma visão mistificada sobre a construção do social para a visão centrada na humanidade como responsável por ela não implica uma visão ingênua de liberdade total, sem nenhum tipo de determinação. Ao contrário,

[...] os indivíduos só podem de fato assumir a tarefa de forjar seu próprio destino quando reconhecem as determinações objetivas que delimitam o campo de possibilidades de ação, fazem escolhas com base nessas possibilidades, tomam atitudes e lidam com as consequências (Duarte, 2021, p. 21).

Isto é, para o autor, a liberdade mantém uma relação dialética com a determinação, não existindo uma liberdade absoluta, a não ser aquela na qual o indivíduo reconhece certas determinações objetivas, fazendo escolhas baseadas nas possibilidades reais de ação.

Foi Hegel o primeiro que soube expor de um modo exato as relações entre a liberdade e a necessidade. Para ele, a liberdade não é outra coisa senão a convicção da necessidade. “A necessidade somente é cega enquanto não compreendida.” A liberdade não reside, pois, numa sonhada independência em relação às leis naturais, mas na consciência dessas leis e na correspondente possibilidade de projetá-las racionalmente para determinados fins. Isto é verdade não so-

mente para as leis da natureza exterior, mas também para as leis que presidem a existência corporal e espiritual do homem: duas espécies de leis que podemos distinguir, quando muito, em nosso pensamento, mas que, na realidade, são absolutamente inseparáveis. O livre-arbítrio não é, portanto, de acordo com o que acabamos de dizer, senão a capacidade de decisão com conhecimento de causa. Assim, pois, quanto mais livre for o juízo de uma pessoa com relação a um determinado problema, tanto mais nítido será o caráter de necessidade determinado pelo conteúdo desse juízo; ao contrário, a falta de segurança que, baseada na ignorância, parece escolher, livremente, entre um mundo de possibilidades distintas e contraditórias, está demonstrando, desse modo, justamente a sua falta de liberdade, está assim demonstrando que se acha dominada pelo objeto que pretende dominar (Engels, 1979, p. 95-96 *apud* Duarte, 2021, p. 21).

Utilizando-se da citação de Engels, o autor nos mostra como a concepção de mundo, baseada na compreensão ou não da existência de determinações, é o que caracteriza o livre arbítrio ou a ausência dele. É na consciência – e, portanto, no conhecimento das necessidades – que reside a liberdade, e não na ausência de determinações. A liberdade implica o conhecimento das necessidades e determinações reais, o domínio do conhecimento de causa, permitindo a capacidade de tomar decisões coerentes perante o fenômeno.

DIÁLOGOS ENTRE A PHC NO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO PAIF

O Paif, no contexto da implantação do Suas, foi transformado em serviço de natureza continuada e estabelecido como o principal apoio dos Centros de Referência da Assistência Social – Cras (Brasil, 2012), pois compreende que esse sistema foi construído enfrentando a égide liberal, que não reconhece a pobreza como resultante do modelo econômico excludente e apregoa o mínimo investimento público nas políticas sociais (Rizzotti; Lopes, 2021).

Rego e Pinzani (2014) mencionam que há uma operação ideológica voltada à naturalização da pobreza e da desigualdade no Brasil; concomitantemente, em forma de senso comum (no sentido gramsciano), boa parte da opinião pública nega também a existência do racismo no Brasil (a presumida democracia racial²⁸ apresentada por Gilberto Freyre) e da desigualdade de gênero.

A correção ou melhoramento dessas disparidades são feitos pela política democrática, entendida em sentido amplo, ou seja, como construção coletiva. Isso pode ser compreendido como a construção de uma nação de cidadãos. A peculiaridade brasileira consiste no sistemático cancelamento de qualquer tentativa de democratização substantiva do país, patenteado pela ausência histórica de políticas culturais integradoras, de políticas educativas públicas dignas, enfim, de verdadeiras políticas de cidadania (Rego; Pinzani, 2014, p. 164).

28 Reconhecida como mito da democracia racial, “esta forma de interpretar o país ganhou fórum de consenso ativo e, assim, se constituiu em excelente auxílio para impedir, ou para dificultar por muitos anos, o surgimento e a organização, de modo forte e consistente no tempo, de um movimento negro reivindicador de direitos substantivos e não meramente formais” (Rego; Pinzani, 2014, p. 165).

Dessa forma, responsável pela oferta do programa, a equipe do Cras atua territorialmente contra a naturalização das questões anteriormente citadas, a partir da valorização das heterogeneidades, diversidade de cultura e na orientação para a população de sua abrangência (Brasil, 2004, p. 35). Tais ações pretendem fortalecer os vínculos familiares e comunitários nos campos objetivo e subjetivo, visto que unem o recebimento de um benefício monetário com as reflexões – que devem ser críticas – desenvolvidas no Paif.

O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realizou um estudo sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Paif, cujos resultados mostraram como desafios ainda a serem enfrentados: “a necessidade de capacitação das equipes para o trabalho social com famílias, a superação de práticas que levem à culpabilização das famílias e a apropriação das metodologias de forma crítica” (Brasil, 2010, p. 4). Tais desafios demandam novas estratégias para alinhar a concepção de trabalho social com famílias no âmbito do Paif, de forma objetiva e subjetiva e/ou multidimensional.

Conforme o documento *Orientações técnicas sobre o Paif: o serviço de proteção e atendimento integral à família – Paif, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, “assumir a subjetividade como um dos elementos do trabalho social com famílias não é negar ou diminuir a importância das situações objetivas de vulnerabilidade que atingem as famílias, tais como a desigualdade social e o não acesso a direitos” (Brasil, 2012, p. 19).

No caso, aplica-se ao contrário, pois deve-se compreender que somos constituídos de opressões que se combinam e entrecruzam (Davis, 2016), como em uma encruzilhada (Akotirene, 2018) de diversas dimensões, subjetivas e objetivas. Nesse panorama, o Paif possibilita orientar acerca dos direitos sociais e econômicos individuais, assim como incentivar o desenvolvimento coletivo de um grupo ou comunidade de forma multifacetada.

Refletindo sobre a concepção de educação na perspectiva da PHC, ela não aparece naturalmente aos homens nem se limita ao ambiente escolar (Saviani, 2021). Assim, entendemos que o trabalho social realizado no Paif pelos(as) técnicos(as) dos Cras também tem o propósito de pôr ao alcance dos(as) usuários(as) desse serviço socioassistencial a riqueza imaterial construída ao longo da história, culminando em processos catárticos. Dessa forma, a PHC surge como um possível método para enfrentar opressões subjetivas, por meio da apropriação cultural de conhecimentos próprios das ciências sociais compreendidas em sua forma mais ampla.

O papel fundamental do Paif é entender as especificidades dos territórios a partir do diagnóstico territorial, de uma leitura crítica da situação vivenciada e escuta qualificada no atendimento às famílias e grupos sociais residentes daquele local (Brasil, 2012). Concorda-se com Rego e Pinzani (2014) em colaborar com os(as) usuários(as) a se organizar de maneira conjunta e transmitir suas demandas às autoridades locais e federais, para sair do círculo vicioso de mudez dos pobres e surdez das instituições. Ademais, para concretizar o objetivo do trabalho social,

os(as) técnicos(as) devem utilizar-se de ações culturais – apresentações musicais, teatrais, mídias, dança, dentre outros – que valorizem as identidades das famílias e seus territórios, a fim de fortalecer o sentimento e o pertencimento da comunidade, propiciando reviver e/ou ressignificar experiências, assim como gerar novas vivências e conhecimentos (Brasil, 2012) – fator que nos reporta novamente à relevância da PHC como arcabouço metodológico disponível para os profissionais que atuam na proteção social não contributiva, uma vez que a apropriação cultural desses usuários não pode surtir efeito a não ser pelo processo catártico dessa apropriação.

Desse modo, o trabalho social com família deve ser capaz de acender a visão do indivíduo para além da vida cotidiana, como bem citamos Duarte (2021). Além disso, necessita de investimentos em termos conceituais, a fim de romper com práticas cristalizadas e criar mais mecanismos institucionais em que diferentes dimensões e profissionais sejam abordados de forma consubstanciada. Esse caminho pretende fortalecer o Suas e “construir mais bases teórico-metodológicas norteadoras da prática, na direção da expansão dos direitos socioassistenciais na garantia da proteção social à amplos segmentos sociais estruturalmente desprotegidos” (Carvalho; Silveira, 2011, p. 167).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve o objetivo de trazer reflexões sobre a possibilidade da utilização da

PHC enquanto arcabouço teórico-metodológico no trabalho social com famílias realizado no Paif, principal serviço da proteção social básica, estabelecido pelas normativas do Suas nos Cras.

Argumentamos que os princípios da PHC não se limitam ao ambiente escolar, mas devem se estender a todos os espaços culturais, como no Paif. Devido às proporções do trabalho proposto, a reflexão se ateve apenas ao compromisso com a distribuição de riqueza imaterial e ao conceito de catarse preconizados pela PHC. O diálogo entre o serviço socioassistencial e a proposta pedagógica mostrara-se frutífero, ao passo que o Paif pode ser compreendido como um espaço cultural, responsável pela apropriação de elementos de ordem subjetiva pelos(as) usuários(as). Tal responsabilidade parece fazer “cair como uma luva” o método pedagógico desenvolvido pela PHC no que diz respeito à apropriação da riqueza imaterial pela classe trabalhadora.

A confirmação de tal pertinência, contudo, necessita ainda de trabalhos mais extensos, nos quais mais conceitos e categorias da PHC entrem em discussão, em conjunto com mais necessidades advindas do trabalho social realizado pelos(as) técnicos(as) do Paif. Somente após isso será possível tornar relevante a discussão sobre em quais momentos e espaços esses profissionais se instrumentalizam a partir desse aporte teórico-metodológico.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019. 152p. (Feminismos Plurais/ coordenação de Djamilia Ribeiro)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estudo sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF**. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: MDS, 2012. v. 1.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB-RH/SUAS: Anotado e comentado**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social 2004, Norma Operacional Básica (NOB/Suas)**. Brasília: MDS, 2004.
- CARNEIRO, S. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.
- CARVALHO, A. M. P.; SILVEIRA, I. M. M. A consolidação da Assistência Social como política pública do século XXI: O desafio da Educação Permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: uma contribuição Necessária**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- DAVIS, A. **Mulheres, raça e classe**. Tradução Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DUARTE, N. A catarse na didática da pedagogia histórico-crítica. *In*: SAVIANI, D.; DUARTE, N. **Pedagogia escolar e a luta de classes: a pedagogia histórico crítica contra a barbárie**. Campinas: Autores Associados, 2021.
- DUARTE, N. Fundamentos da pedagogia histórico-crítica: a formação do ser humano na sociedade comunista como referência para a educação contemporânea. *In*: MARSIGLIA, A.C.G. (org.). **Pedagogia histórico-crítica: 30 anos**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- RIZZOTTI, M. L. A.; LOPES, M. H. C. Política de assistência social: aspectos históricos e conjuntura atual. *In*: SOUZA, F. V. F. (org.). **Assistência Social em debate: interfaces de uma política em construção**. Rio de Janeiro: Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, Lab. Pesq. Ext. Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva, 2021. 288p.
- SAVIANI, D. Sobre a natureza e especificidade da educação. *In*: SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico Crítica: primeiras aproximações**. 12. ed. Campinas: Professores Associados, 2021.
- TEIXEIRA, R; CAVALCANTI, C. P. N. O fracasso da Proteção Social Pública, a Potência da Cooperação Social em Luta pela Vida. *In*: CAVALCANTI, C. P. N. *et al.* **Proteção Social, lutas e trabalho em tempos de crise do capitalismo**. Rio de Janeiro, RJ: Autobiografia, 2020.

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM OLHAR SOBRE OS PROJETOS PARLAMENTARES DE 2003 A 2022

Adriana Soares Barbosa²⁹

RESUMO

Com o objetivo de analisar como a lógica de segurança militarizada se insere na execução das medidas socioeducativas de meio fechado no estado do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2022, buscou-se trazer os resultados de pesquisa bibliográfica e documental. Na esfera estadual, investigaram-se as medidas tomadas pelo estado do Rio de Janeiro e os projetos de lei enviados à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), os quais incidiram direta ou indiretamente em ações que interferiram na execução das medidas socioeducativas. É possível observar um gradual aumento de projetos em relação ao Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase) na Alerj, com propostas que visam aproximar o Degase aos órgãos de segurança, culminando na entrada desse departamento no escopo da Segurança Pública estadual, efetuada por Proposta de Emenda Constitucional.

Palavras-chave: medidas socioeducativas; projetos legislativos; militarização.

RESUMEN

Con el objetivo de analizar cómo la lógica de seguridad militarizada se inserta en la ejecución de las medidas socioeducativas en regime cerrado en el estado de Río de Janeiro entre 2003 y 2022, se buscó traer los resultados de investigaciones bibliográficas y documentales. En alcance de los estados, se investigaron las medidas tomadas por el estado de Río de Janeiro y los proyectos de ley enviados a la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro (Alerj) a partir de 2003, que afectaron directa o indirectamente acciones que interfirieron en la ejecución de medidas socioeducativas. Es posible observar un paulatino aumento de propuestas en relación a Departamento General de Acciones Socioeducativas (Degase) en la Alerj con proyectos que pretenden acercar Degase a los órganos de seguridad, culminando con el ingreso de ese departamento en el al ámbito de la Seguridad Pública estatal, realizado por Proposta de Enmienda Constitucional.

Palabras clave: medidas socioeducativas; proyectos legislativos; militarización.

ABSTRACT

With the objective of analyzing how the logic of militarized security is inserted into the execution of socio-educational measures in a closed environment in the state of Rio de Janeiro in the period from 2003 to 2022, the aim is to bring the results of bibliographic and documentary research. At the state level, the measures taken by the state of Rio de Janeiro were investigated and the law projects sent to the Legislative Assembly of the State of Rio

29 Doutoranda em Política Social – Universidade Federal Fluminense (UFF).

de Janeiro (ALERJ) since 2003, which directly or indirectly on affected actions that interfered with the execution of socio-educational measures. It is possible to observe a gradual increase in proposals regarding General Department of Socio-Educational Actions (DEGASE) at ALERJ with projects that aim to bring Degase closer to the security agencies, culminating in the entry of this department into the scope of state Public Security, carried out by Proposed Constitutional Amendment.

Keywords: socio-educational measures; legislative projects; militarization.

INTRODUÇÃO

Em termos de ações de segurança para crianças e adolescentes, a ditadura cívico-militar (1964-1985) assentou uma política preventiva de encarceramento e criminalização pela classe social e pela raça. Após 21 anos, a conquista de uma “democracia negociada” se deu pela luta de vários atores sociais, pleiteando, dentre muitas reivindicações, o direito de crianças e adolescentes serem considerados sujeitos de direitos.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Ecriad) em 1990, os anseios por direitos desse grupo etário buscaram ser atendidos. No entanto, observamos um endurecimento de ações repressivas pela orientação de guerra ao “inimigo interno” – antes, o comunista subversivo; hoje, o vendedor no varejo de drogas ilícitas. Assim, os principais alvos policiais do atual momento são os jovens negros, pobres e moradores das periferias urbanas, por meio, sobretudo, de uma política de “guerra às drogas”.

Essa política vem resultando em encarceramento em massa, mortes e torturas. Portanto, garantir a segurança virou sinônimo de criminalizar, exterminar e encarcerar. Entre os jovens-alvo, grande parte é de adolescentes, que podem receber judicialmente medidas

socioeducativas – destinadas aos adolescentes autores de ato infracional e previstas no Ecriad –, sendo elas: advertência, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade, internação em estabelecimento educacional e quaisquer medidas protetivas (Brasil, 1990).

Fruto da pesquisa intitulada *Neoliberalismo e os reflexos do estado autoritário para as medidas socioeducativas no estado do Rio de Janeiro*, realizada em curso de pós-graduação em psicologia jurídica na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), este artigo tem o objetivo de trazer os resultados da análise de como a lógica de segurança militarizada se insere na execução das medidas socioeducativas de meio fechado no estado do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2022.

As medidas socioeducativas de meio fechado, da forma como são executadas no Brasil, apresentam características que as assemelham ao sistema penal para adultos. No entanto, destacaremos que o grupo estudado se refere a adolescentes, os quais possuem regras específicas dentro do sistema de leis. Igualmente, buscamos estabelecer diálogo com discussões sobre o processo de militarização da segurança pública, por meio dos estudos de Betim (2018), e o estado de

exceção nas democracias modernas, conforme conceituado por Agamben (2021).

Para o estudo, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental. Na subseção “Leis e Projetos”, em “Processos Legislativos”, no *site* da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), a busca pelo termo “Degase” resulta em 85 Projetos de Lei (PL). Destaca-se que não foram computadas propostas que não se enquadrassem nas seguintes categorias: punitivista; direitos dos adolescentes e famílias; covid-19; direitos dos trabalhadores; e direitos dos trabalhadores associados ao punitivismo de adolescentes (Barbosa, 2023). Convém destacar que as categorias “direitos dos trabalhadores” e “punitivistas” estiveram, em alguns casos, entrelaçadas. Assim, buscando compreender como o autoritarismo vem se realizando na execução da medida socioeducativa, foi fundamental destacar tal situação para esta análise.

Este artigo está dividido em seções que indicam o período político de oito anos, relacionado a dois mandatos no governo do estado do Rio de Janeiro. Apenas a última seção possui o período de apenas um mandato. Além das propostas legislativas investigadas, apresentaremos um breve apanhado histórico e o contexto de ações e situações que ocorriam no Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase) – órgão responsável pelas medidas privativas e restritivas de liberdade de adolescentes no estado do Rio de Janeiro –, isto é, as internações provisórias e as medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

DE 2003 A 2010: 2º MANDATO DE ROSINHA (2003-2006) E 1º MANDATO DE SÉRGIO CABRAL (2007-2010)

Após um período de queixas a respeito do aumento da sensação de insegurança e violência durante o governo de Rosinha, em 2008, sob o primeiro governo de Sérgio Cabral, foi criado o programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Segundo Betim (2018), o programa consistia em ocupar, pela Polícia Militar, territórios dominados por facções criminosas, estabelecer um policiamento comunitário e abrir caminho para serviços públicos nas regiões. Foi um período em que ficou evidente o controle da população por intermédio de uma submissão das políticas sociais nas favelas às forças policiais.

Na esfera socioeducativa, após vários anos transitando de secretaria em secretaria, o Degase passou a compor a Secretaria de Educação em 2008. Por um lado, o governo do estado potencializava políticas de repressão que culminavam com o encarceramento em massa da juventude pobre e negra, refletindo na superlotação das unidades socioeducativas e nas denúncias de maus-tratos aos adolescentes; por outro lado, o órgão criava mecanismos para garantir um atendimento que atendesse às exigências legais e possibilitasse a qualificação de profissionais e o planejamento estratégico (Lopes, 2015).

Nesse período, foram encontrados dez PL e um Projeto de Decreto Legislativo (PDL), sendo oito projetos vinculados aos direitos de adolescentes e familiares e três sobre os direitos dos trabalhadores – nenhum deles com características punitivistas. Entre os últimos,

havia um que pleiteava aumento de salário para as categorias; outro, buscava a inclusão no trabalho após absolvição em processo administrativo e isenção de imposto de renda.

Dentre sete propostas que diziam respeito aos direitos dos familiares e adolescentes, destacam-se os projetos vinculados à instituição de uma ouvidoria própria do Degase; a implantação de cursos profissionalizantes; a desativação do Educandário Santo Expedito (ESE)³⁰; a instalação de um sistema humanizado de revista aos familiares, proibindo as revistas íntimas e manuais; e um PDL que pretendia sustar os efeitos do Decreto nº 41.553/2008 do governo do estado.

O Decreto nº 41.553/2008 versava sobre as armas “menos letais”³¹ que deveriam ser utilizadas por agentes socioeducativos em casos de motins e rebeliões, porém, com a institucionalização desse uso, abusos podiam ser facilmente justificados. O PDL nº 34/2010, arquivado posteriormente, argumentava que tal decreto não levava em consideração a condição peculiar de desenvolvimento dos adolescentes e desconsiderava o caráter socioeducativo das medidas de internação, concluindo que as medidas socioeducativas deveriam ser consideradas exclusivamente a partir do viés pedagógico e socioeducacional. Contudo, o governo do estado justificava o decreto pela noção de risco das unidades socioeducativas, dos funcionários e dos adolescentes.

Segundo Agamben (2021), o estado de exceção sobrevive nas democracias modernas por meio de um “estado de lei” em que, de um lado, a norma está em vigor, mas não se aplica, pois não tem força, e, do outro lado, atos que não têm valor de lei assumem sua força. Teles (2010) afirma que, na democracia brasileira, resta algo dos tempos da ditadura militar que surge na forma de estado de exceção. Isso porque a violência originária daquele contexto político se mantém no não direito de memória dos desaparecidos daquele período e do atual, nos extermínios dos corpos matáveis nas periferias dos grandes centros urbanos, nas torturas em delegacias e nos espaços de privação de liberdade.

Sendo assim, é possível observar que, nesse intervalo de tempo, o governo do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Executivo, alavancava um processo de intensificação de uma visão militarizada/policialisca dos trabalhadores do sistema socioeducativo, mediante a institucionalização do uso das armas menos letais dentro das unidades socioeducativas. O Poder Legislativo, na época, funcionava como resistência, buscando, por projetos de lei, sustar algumas dessas ações. Também merece destaque a luta pela criação da ouvidoria do Degase e a regulação das revistas de familiares – no último caso, sete anos antes da aprovação da lei sobre o assunto em 2015.

30 As instalações do ESE ficavam localizadas em um espaço anexo ao Complexo Penitenciário do Gericinó, em Bangu, o que não é permitido pelo Sinase (Brasil, 2012), sendo desativado apenas em 2018.

31 São exemplos de armas menos letais: *sprays* de pimenta, gás lacrimogêneo, *tasers* (pistola de eletrochoque) e bombas de efeito moral (Ministério da Defesa, 2017).

DE 2011 A 2018: 2º MANDATO DE SÉRGIO CABRAL (2011-2014) E 1º MANDATO DE LUIZ FERNANDO DE SOUZA (2014-2018)

No segundo mandato de Sérgio Cabral, o estado do Rio de Janeiro passou por um estágio de declínio na relação entre a população e a política de segurança estabelecida. Em 2013, após policiais de uma UPP torturarem e assassinarem o pedreiro Amarildo, a rejeição por esse tipo de política de segurança pública se intensificou, pois, com o passar do tempo, as políticas sociais foram diminuindo enquanto o controle da população pela violência foi aumentando (Betim, 2018). Além disso, esse mandato foi marcado por escândalos de corrupção.

Com a abdicação do governador ao cargo, o vice-governador Luiz Fernando de Souza assumiu o governo em 2014, sendo uma administração marcada pelos cortes nos investimentos nas áreas sociais, pela intervenção (militar) federal na segurança do estado e pelo assassinato, em março de 2018, de Marielle Franco, vereadora da cidade do Rio de Janeiro, e de Anderson Gomes, seu motorista.

Em 2014, no Degase, foi criado o Grupo de Ações Rápidas (GAR-Degase). De acordo com o *site* do Degase e informações das redes sociais do grupo, o GAR surgiu com a necessidade de promover a intervenção em motins e rebeliões nas unidades socioeducativas com o objetivo de “restabelecer a ordem” e “preservar vidas”. Assim, o GAR-Degase possui objetivos semelhantes aos estabelecidos pelas polícias, tornando-se mais um instrumento para o aprofundamento das características militarizadas e policiais do órgão.

Sobre as transformações ocorridas no Degase em decorrência de ações do Legislativo, destaca-se que, em 2015, a Lei nº 7.011 passou a regular as revistas para visitantes nas unidades do órgão, proibindo as revistas manuais e íntimas e adotando-se a revista mecânica, por meio de equipamentos, tais como detectores de metais e aparelhos de raios X. Barros (2020) observou que, em 2018, no Degase, a revista era realizada por meio de *scanner*, não sendo mais praticada a revista íntima nas visitas de familiares. Havia, ainda, outros procedimentos de vistoria, como vasculhar bolsas, alimentos e materiais levados aos adolescentes.

Nesse período, foram encontrados 28 PL, sendo 3 com características punitivistas sem relação com outras categorias. Entre eles, podemos destacar a tentativa de transferir cinco unidades do Degase do bairro da Ilha do Governador e a tentativa de modificar a Lei nº 7.011/2015, revertendo alguns dos direitos alcançados sobre a revista de familiares. Dez PL diziam respeito à garantia de direitos aos familiares e adolescentes, entre eles, a profissionalização dos adolescentes; a assistência aos filhos de adolescentes privados de liberdade; o controle das vagas nas unidades socioeducativas, que costumavam superlotar; e a exclusividade de agentes femininas nas unidades femininas.

Nesse período, aumentou o número de projetos que visavam garantir o direito dos trabalhadores. Ao todo, foram 15 PL vinculados à demanda dos trabalhadores do sistema socioeducativo, porém 10 desses foram considerados como “direitos dos trabalhadores associados ao punitivismo dos adolescentes”

– tais projetos buscavam afirmar os agentes socioeducativos como trabalhadores da segurança pública.

O PL nº 1.825/2016 dispunha sobre o porte de armas de fogo para os agentes socioeducativos; o PL nº 2.097/2016 visava alterar a denominação do cargo “agente socioeducativo” para “agente de segurança socioeducativa”. O projeto foi protocolado na Alerj depois do referente ao porte de armas, porém foi aprovado antes, pelo teor menos polêmico, mas serviu, posteriormente, de suporte para a aprovação da entrada dos agentes socioeducativos na categoria de segurança pública no estado do Rio de Janeiro e autorização para o porte e a posse de arma de fogo em 2019 – apesar de ambas serem propostas inconstitucionais.

Para Agamben (2021), o estado de exceção sobrevive nas democracias modernas e se dá quando há uma generalização sem precedentes do paradigma da segurança como técnica normal de governo/administração. Da mesma forma, a aproximação, cada vez maior, da socioeducação a valores e práticas policiais e militarizadas vem afastando o sistema socioeducativo dos ideais democráticos do período em que foram criadas a Constituição e o Ecriad.

Gisi (2022), ao pesquisar os discursos legislativos em âmbito nacional, evidencia que, com o passar dos anos, surgiram PL com características que visam à desconstrução do conteúdo pedagógico das medidas socioeducativas de meio fechado, por intermédio da ampliação do escopo penalizador por dentro da execução da medida, sobretudo em relação à mudança na per-

formance do trabalho dos agentes socioeducativos.

Em âmbito estadual, esse foi um período em que o Legislativo travava uma luta entre grupos progressistas e conservadores, mas no qual as pautas referentes aos direitos dos adolescentes começaram a ser sufocadas por aquelas que visavam ao endurecimento da punibilidade dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, com aparência de direitos dos trabalhadores.

DE 2019 A 2022: GOVERNO DE WILSON WITZEL (2019-2020) E 1º MANDATO DE CLÁUDIO CASTRO (2020-2022)

Com o governo de Wilson Witzel, em 2019, houve a criação do Gabinete de Segurança Institucional (GSI-RJ). As Polícias Civil e Militar foram elevadas à condição de Secretaria, havendo intenso uso midiático de operações militares, com a utilização de *snipers* e de operações policiais em bairros periféricos, o que parece ter significado, de fato, uma licença para que policiais matassem. Só em 2019, 24 crianças foram baleadas em situações que envolviam policiais – dessas, 7 faleceram.

Em agosto de 2020, Wilson Witzel foi afastado de suas funções, acusado de corrupção. O então vice-governador Claudio Castro assumiu o governo do estado, adotando uma política de segurança semelhante à de seu antecessor, mediante operações policiais violentas nos territórios de favelas. Foram 28 óbitos em apenas uma operação policial no Jacarezinho em maio de 2021 e 23 mortos em outra operação na Vila Cruzeiro em maio de 2022.

No que diz respeito ao governo federal, o período de 2019 a 2022 foi marcado pela ascensão de Bolsonaro à Presidência da República, político de extrema-direita, morador da cidade do Rio de Janeiro e declaradamente contrário aos avanços conquistados com o Ecriad. Em seu governo, houve forte impulso ao belicismo no país. Uma de suas primeiras ações como presidente foi assinar decretos que facilitaram o acesso a armas de fogo e a munições para a população.

Sobre o Degase, merece destaque a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 33/2019, que alterou o art. 183 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro para incluir o Degase no rol dos órgãos da segurança pública do estado apesar do parecer de inconstitucionalidade por desconsiderar o art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa mudança na legislação estadual alimenta a lógica repressiva em detrimento da lógica socioeducacional, alterando a natureza do trabalho dos agentes socioeducativos, os quais são lançados às forças de segurança estatal cada vez mais militarizadas, à revelia do Estado de Direito.

Logo em seguida, aprovou-se a Lei nº 8.400/2019, porém, oriunda de 2016, pelo PL nº 1.825/2016, que garantia a posse e o porte de arma para defesa pessoal de agentes, fora do âmbito do sistema socioeducativo. O contexto político de facilitação do acesso de armas de fogo pelos decretos armamentistas do governo Bolsonaro foi fundamental para a aprovação do PL, que vigorou até 2021, após o Supremo Tribunal Federal (STF) julgar procedente o pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) do porte de armas aos agentes socioeducativos.

Em 2021, houve mudanças na forma de funcionamento das unidades femininas do Degase, pois não havia critérios a respeito do gênero de profissionais que lidavam diretamente com a vigilância e a custódia das adolescentes do sexo feminino. Tal fato só obteve a devida importância após a mídia veicular que um grupo de meninas entre 13 e 19 anos estavam sendo vítimas de abuso sexual. Assim, o PL nº 2.131/2016 conseguiu maior celeridade, sendo aprovado e dando origem à Lei nº 9.487/2021, que prevê que as ações de vigilância e custódia nas unidades femininas devem ser realizadas exclusivamente por agentes também do sexo feminino.

Outra normativa que causou algumas mudanças na forma de funcionamento das unidades socioeducativas foram as Resoluções CNJ nº 367/2021 e Conanda nº 230/2022, a respeito da Central de Regulação Vagas (CRV). Em junho de 2021, foi implantada a CRV no estado do Rio de Janeiro, sendo um importante instrumento para impedir a superlotação das unidades socioeducativas, ainda que se possa questionar a transferência de adolescentes para cidades muito distantes de suas residências, dificultando, e até impedindo, o contato com as famílias durante o período do cumprimento da medida.

No período de 2019 a 2022, houve 43 projetos legislativos, sendo 12 referentes à covid-19, 4 alusivos aos direitos dos adolescentes e 27 que diziam respeito aos direitos dos trabalhadores. Os projetos referentes à pandemia de covid-19 eram temporários, já que ocorreram em um período em que muitas mudanças precisaram ser operadas de modo emergencial em todo o país, com o intuito de

evitar maior propagação da doença. Apenas três propostas concernentes aos direitos dos trabalhadores não diziam respeito à militarização ou à busca de direitos específicos das categorias de segurança.

Vinte e quatro projetos de demanda dos trabalhadores estavam vinculados à condição de inclusão do órgão à segurança pública. Desses, pelo menos cinco eram claramente punitivistas aos adolescentes, pois buscavam afirmar os agentes socioeducativos como profissionais da segurança pública, aprofundando o processo de militarização/policialização do Degase. Entre as propostas, algumas delas visavam à troca e à compra de equipamentos de segurança e ao acatamento de armamento para agentes de segurança. Sete PL ligados aos direitos dos trabalhadores aspiravam garantias especiais aos agentes de segurança e/ou às suas famílias em caso de vitimação, sendo propostas compensatórias ao regime violento de trabalho das polícias.

O restante dessas propostas, 12 no total, ambicionava ampliar os direitos dos trabalhadores. Apesar de não estarem diretamente associados à lógica militarizada e policial, os projetos buscavam incluir os profissionais nas garantias especiais para a segurança pública, como inclusão em plano de saúde, creche para os filhos e outros. Contudo, tais garantias eram exclusivas aos agentes socioeducativos e excluía as outras categorias que trabalhavam no sistema socioeducativo, buscando marcar uma diferença de *status* entre os trabalhadores considerados como “pedagógicos” ou “de direitos” e os trabalhadores tidos como de “segurança”.

Quatro projetos, nesse período, podem ser classificados como relacionados com os direitos dos adolescentes, sem relação com a pandemia de covid-19. Dentre eles, destaca-se o PL nº 4.540/2021, o qual compreende os agentes socioeducativos na Lei nº 5.588/2009, incluindo a instalação de vídeo e áudio nas viaturas e câmeras corporais de policiais. A justificativa desse projeto visava garantir que os adolescentes não sofressem maus-tratos ou ameaças, buscando solucionar o problema por mais um dispositivo tecnológico, além das câmeras de vídeo dispostas em vários espaços das unidades socioeducativas.

Conforme podemos observar, entre 2019 e 2022, houve um crescimento de propostas na Alerj no que diz respeito ao Degase. Tal movimento relaciona-se a alguns fatores, tais como a entrada do órgão no rol da segurança pública e a pandemia de covid-19. A grande maioria das propostas dizia respeito à intensificação do processo de militarização/policialização do órgão, sendo um período importante para a consolidação dessa política.

O interesse de alguns funcionários do Degase em sua entrada na segurança pública do estado não se justifica apenas por um desejo de punição em relação aos adolescentes autores de ato infracional, mas, sobretudo, refere-se a uma maior valorização da área da segurança na política pública. Ciconello (2019) estudou a proposta orçamentária do estado do Rio de Janeiro para 2020 e constatou que estava previsto um gasto de R\$ 12,7 bilhões com a segurança pública – valor equivalente a 15,7% dos gastos do estado para um orçamento previsto em R\$ 80 bilhões, gastos muito superiores aos referentes às áreas de

políticas sociais, educação e saúde. Assim, evidencia-se que, para o estado do Rio de Janeiro, é mais importante investir em repressão do que em ações de beneficiamento da população, principalmente a mais pobre.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das propostas legislativas estaduais, foi possível observar que o Degase vem operando mudanças de 2003 até o período atual. Nos primeiros anos, o Legislativo estadual buscava atender à demanda por mais direitos aos adolescentes e suas famílias – apesar de nem sempre o Executivo estadual atuar nesse sentido. No entanto, com o passar dos anos, particularmente a partir de 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, inconstitucionalidades passaram a ser naturalizadas em todo o país; e apesar de os ritos democráticos parecerem ser respeitados, regras constitucionais passaram a ser ignoradas, inclusive no Parlamento. Assim, projetos de leis que desrespeitam a Constituição Federal, o Ecriad e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase (Brasil, 2012) passaram a receber o apoio de alguns trabalhadores e parlamentares vinculados a uma política reacionária, de extrema-direita, ultraconservadora.

A análise de projetos legislativos de 2003 a 2022 computou 83 PL na Alerj. Desses,

12 diziam respeito à pandemia de covid-19. Retirando esses, temos 71 projetos, sendo 22 sobre os direitos dos adolescentes (30,9%), 3 punitivistas sem outras especificações (4,2%) e 45 a respeito dos direitos dos trabalhadores (63,3%). No entanto, 27 projetos, na realidade, podem ser caracterizados como punitivistas aos adolescentes, pois faziam referência a uma aproximação ou identificação dos agentes socioeducativos com os profissionais da segurança pública. Se juntarmos aos 3 punitivistas sem outras especificações, teremos 42,2% de propostas que visam punir os adolescentes – algumas dessas propostas tramitando no congresso estadual ainda hoje.

Pela legislação vigente a respeito da justiça juvenil, não há respaldo para que as unidades socioeducativas apresentem características militarizadas ou de polícia. Essa postura do estado do Rio de Janeiro diante das medidas socioeducativas de meio fechado menospreza os direitos dos adolescentes, burla a legislação nacional e busca recrudescer as medidas de segurança no órgão, tornando mais punitivo o tratamento dispensado aos adolescentes, desconsiderando a premissa estabelecida nas normativas internacionais e nacionais de que os adolescentes se encontram em situação peculiar de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. 2. ed. 9. reimp. São Paulo: Boitempo, 2021.

BARBOSA, A. S. **Neoliberalismo e os reflexos do Estado Autoritário para as medidas socioeducativas**

no estado do Rio de Janeiro. 2023. Monografia (Programa de Pós-Graduação em Psicologia Jurídica) – Faculdade de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

BARROS, N. V. **Famílias no DEGASE:** retratando o projeto de pesquisa sobre famílias dos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo nos diferentes territórios das unidades do DEGASE. Rio de Janeiro: Gramma, Livraria e Editora, 2020.

BETIM, F. UPPs, mais uma história de esperança e fracasso na segurança pública do Rio. **El País**, Rio de Janeiro, 12 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/politica/1520769227_645322.html. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 1998.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 14. p. 3-8, 19 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, ano 128, n. 135, p. 13563-13577, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.

CICONELLO, A. **A política de segurança pública do Rio de Janeiro é ineficiente e financeiramente insustentável.** Rio de Janeiro: Rede de Observatórios da Segurança/CESec, 2019. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/textodownload/a-politica-de-seguranca-publica-do-rio-de-janeiro-e-ineficiente-e-financeiramente-insustentavel/>. Acesso em: 4 fev. 2021.

GISI, B (coord.) **Discursos parlamentares sobre adolescência e ato infracional.** São Paulo: Instituto Alana, 2022. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Discursos-Parlamentares-sobre-a-Adolesc%C3%Aancia-e-Ato-infracional-Resumido.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

LOPES, E. R. C. **A política socioeducativa e o DEGASE no Rio de Janeiro:** transição de paradigma? Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil). **Caderno de instrução:** tecnologia menos letal. [exemplar-Mestre]. Ministério da Defesa; Exército Brasileiro; Comando de Operações Terrestres. 1. ed., 2017.

TELES, E. Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. *In:* TELES, E.; SAFATLE, V. (org.). **O que resta da ditadura:** a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO ENTE ESTATAL: ENTRE A DEFESA DE DIREITOS E O ESTADO BURGUEÊS

Leonardo Quintão³²

RESUMO

Este artigo tem como proposta discutir as contradições entre a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ), instituição estatal constituída para defesa de direitos humanos e proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, pessoas necessitadas ou miseráveis economicamente, e o Estado burguês e seu sistema de produção capitalista. A partir da análise bibliográfica acerca da temática, buscamos fazer uma reflexão sobre a DPRJ enquanto instituição criada pelo próprio Estado burguês, analisando se efetivamente ela é um instrumento de acesso à justiça e enfrentamento da desigualdade estrutural existente no país.

Palavras-chave: Defensoria Pública; proteção social; Estado burguês; contradições sociais.

RESUMEN

Este artículo tiene como propósito discutir las contradicciones entre la actuación de la Defensoría Pública del Estado de Río de Janeiro (DPRJ), institución estatal constituida para la defensa de los derechos humanos y la protección de personas en situación de vulnerabilidad, personas necesitadas o económicamente miserables, y el Estado burgués y su sistema de producción capitalista. A partir del análisis bibliográfico sobre el tema, buscamos reflexionar sobre la DPRJ como institución creada por el propio Estado burgués, analizando si efectivamente es un instrumento de acceso a la justicia y enfrentamiento de la desigualdad estructural existente en el país.

Palabras clave: Defensoría Pública; protección social; Estado burgués; contradicciones sociales.

ABSTRACT

This article aims to discuss the contradictions between the actions of the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro (DPRJ), a state institution established for the defense of human rights and the protection of people in vulnerable situations, economically needy or miserable people, and the bourgeois state and its capitalist production system. Based on a bibliographic analysis of the topic, we seek to reflect on the DPRJ as an institution created by the bourgeois state itself, analyzing whether it is effectively an instrument of access to justice and addressing the structural inequality existing in the country.

Keywords: Public Defender's Office; social protection; bourgeois state; social contradictions.

32 Advogado. Analista Processual da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduado em Direito da Diversidade. Mestrando em Política Social do PPGPS – UFF.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo relatar a história da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ), fazendo alusão aos primórdios dos seus atendimentos, destinados exclusivamente à população que não dispunha de condições de arcar com os custos de um advogado em um processo judicial, passando por mudanças na legislação ordinária, que possibilitaram a atividade de consultoria jurídica na esfera extrajudicial e alterações de ordem constitucional após o ano de 2010 (por meio de emendas constitucionais). Tais emendas ampliaram a sua esfera de atuação, alcançando, sem prejuízo das atribuições outrora mencionadas, ao patamar de instituição de defesa de direitos humanos, tornando-se instrumento e garantia da defesa dos direitos da população em situação de vulnerabilidade.

O presente trabalho tem por metodologia a análise e a pesquisa bibliográfica, pretendendo, também, discutir as contradições existentes entre o atuar da DPRJ, franqueando acesso à justiça às pessoas em situação de vulnerabilidade ou miserabilidade econômica, e o Estado que a instituiu, posto que é atravessado pelas condições de classe da ordem burguesa, portanto, sendo parte das causas da desigualdade estrutural, inerente ao modo de produção e reprodução capitalista.

Ao final, concluir-se-á que, embora a DPRJ preste relevantes e necessários serviços à população pobre e vulnerabilizada, mediante defesa de direitos, bem como acesso ao Poder Judiciário e aos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, não possui condições de proporcionar um efeti-

vo acesso à justiça por intermédio do rompimento do ciclo de desigualdades produzido diariamente pelo Estado burguês, pois, apesar de ser dotada de autonomia funcional e administrativa, trata-se de uma instituição de estado.

O ESTADO BURGUEÊS E A DESIGUALDADE ESTRUTURAL ORIUNDA DO SISTEMA DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Iniciamos com a observação de Iasi (2005) em que “o Estado é representado como força que se impõe de fora da sociedade sobre os seres humanos, tornando possível a sociedade civil, de maneira que sem o Estado os seres humanos estariam condenados à eterna guerra hobbesiana de todos contra todos” (Iasi, 2005, p. 172)

Iasi (2005) afirma ainda que o Estado se volta contra a própria sociedade, sua criadora, para se impor contra ela e dominá-la. A partir de Marx (1818-1883), o Estado deixou de ser superior aos homens e começou a ser considerado como um instrumento que está a serviço da classe dominante. Duriguetto (2007), citando Gramsci, leciona que o Estado é a conjunção de sociedade civil responsável pelo aparato ideológico e de sociedade política, o aparato repressivo.

Gramsci (1881-1937), por sua vez, sustenta que a sociedade civil é constituída por grupos que compõem a sociedade capitalista, os quais compreendem em si projetos de classe antagônicos, sendo inerentes a esses grupos a luta de classes, prevalecendo os interesses de uma minoria que detém o poder. Defende também que o Estado pode ser analisado por diversos prismas, como Estado restrito e

Estado ampliado, concluindo que o Estado é burguês, havendo uma relação de subalternidade compreendida nas relações de poder.

Nesse sentido, Fleury (2018) nos ensina que o Estado é o aparelho de dominação e coerção da burguesia e que esse mesmo Estado, por meio de aparelhos ideológicos, vai reforçando o conformismo e enfraquecendo as classes subalternas (Guerra, 2018). A subalternidade, portanto, não pode estar descolada da sociedade enquanto conjunto, campo no qual prevalecem interesses do poder econômico e político em detrimento dos seus dominados.

A desigualdade é um fenômeno estrutural do capitalismo (Bihir; Pfefferkorn, 2008), sendo decorrente do sistema de produção capitalista fomentado pelo Estado. A produção e o crescimento das desigualdades sociais são inegáveis no capitalismo, cuja lógica de acumulação, estruturada na propriedade privada e na concentração da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora, é apropriada privadamente enquanto a maioria da população fica sem condições dignas de sobrevivência e de reprodução de sua própria força de trabalho.

O mesmo Estado que proporciona tantas mazelas à população subalternizada cria a primeira defensoria pública do Brasil, a DPRJ. Uma instituição de estado inicialmente voltada ao atendimento das demandas jurídicas da população denominada hipossuficiente economicamente.

UMA INTRODUÇÃO À HISTÓRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A DPRJ, com raízes na década de 1950 (como carreira inicial do Ministério Público

Estadual, a Procuradoria de Assistência Judiciária), já possuía previsão na Constituição Estadual (EC 37/87), enquanto muitos Estados ainda contratavam advogados particulares, remunerados pelos cofres públicos, para prestação de assistência judiciária à população necessitada (modelo *judicare*).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Defensoria Pública foi elevada a “função essencial à Justiça”, sua assistência jurídica, conforme o art. 5º, inciso LXXIV, será integral e, de acordo com o art. 34, qualificada como instituição “essencial” (Brasil, 1988), passando a ser adotada pelo modelo público de assistência jurídica (*salaried staff model*), em substituição ao modelo *judicare*.

No passado, os estados burgueses liberais reconheciam, em teoria, que o direito ao acesso à justiça era um “direito natural” do indivíduo. Contudo, a solução de litígios seguia a filosofia liberal, entendendo-se que cabia ao próprio indivíduo que teve seus direitos violados custear o acesso à justiça para reparação desses direitos. O Estado, portanto, reconhecia formalmente o direito de acesso à justiça, porém, mantinha-se inerte em relação aos indivíduos pobres, que não possuíam condição de arcar com as custas para ingressar em juízo (Capelletti; Garth, 1988).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, tivemos o advento do período histórico conhecido como “trinta anos de ouro”, com o trânsito entre o capitalismo liberal clássico para o *Welfare State*, o Estado de Bem-Estar Social no qual os direitos humanos e a proteção social encontraram maior guarida. As lutas da classe operária contra os donos do capital e o Estado, que abrangiam diminuí-

ção e legalização da jornada de trabalho, ampliaram-se e se diversificaram, por exemplo, para exigir a universalização e a gratuidade de políticas sociais de saúde e educação, institucionalização de um modelo de bem-estar social com coberturas do berço ao túmulo, entre outras (Pereira, 2020).

Nesse contexto, viu-se a necessidade de estabelecer uma “igualdade de armas” entre os indivíduos que buscavam acessar a justiça, visto que as custas judiciais eram extremamente caras, principalmente honorários advocatícios, impossibilitando tal acesso às pessoas pobres. Assim, surgiu o que Capelletti (1998) chamou de primeira onda renovatória, na qual os Estados ocidentais se preocuparam em criar programas de assistência judiciária à população pobre, criando o sistema *judicare*, o modelo público de assistência judiciária (*salaried staff model*) e os modelos combinados, espécie de fusão dos dois anteriores, além da criação dos tribunais de pequenas causas.

A segunda onda renovatória surgiu a partir da observação de que o esquema até então existente não protegia direitos coletivos e direitos difusos. Dessa forma, surgiram as *class actions* e ações de interesses públicos nos Estados Unidos da América (Capelletti; Garth, 1988).

Posteriormente, com o advento da terceira onda renovatória, houve a preocupação com a qualidade do serviço jurisdicional prestado à população, o “enfoque do Acesso à Justiça”, mediante análise da reforma dos procedimentos em geral, criação de métodos alternativos para decidir causas judiciais, bem como de instituições e procedimentos

especiais para determinados tipos de causas de particular “importância social” (Capelletti; Garth, 1988).

Com isso, inspiradas nas lições de Capelletti e Garth (1988) acerca das ondas renovatórias da justiça, surgiram as ondas renovatórias da Defensoria Pública, que destacam a forma de atuação da instituição e a população atendida por ela.

As referidas ondas se conectam. Assim como o fenômeno das gerações/dimensões dos direitos fundamentais, elas não são fenômenos estanques nem se excluem. O surgimento de novas ondas, portanto, não desonera o atendimento das anteriores, havendo uma disputa de prioridades, diante dos escassos recursos disponíveis, demandando uma atuação estratégica. (Sousa; Pacheco, 2021).

A primeira onda renovatória trata da assistência jurídica da Defensoria Pública aos necessitados. Na Constituição Federal de 1988, quando se trata da Defensoria Pública, o art. 134 menciona os necessitados, assim como, no inciso LXXIV do art. 5º, os que comprovarem insuficiência de recursos (Brasil, 1988). Destarte, quando a Constituição pretende se referir à questão econômica premente, utiliza as palavras carente, pobreza e pobre (*v.g.* art. 3º, III; art. 23, X; art. 203, II; art. 245 e ADCT 79, 80, 81, 82 e 84).

A DPRJ possui regulamentação (art. 4º, I, Deliberação CS/DPGE nº 124/17) na qual prevê o limite de três salários mínimos com renda mensal líquida individual e cinco salários mínimos com rendimento mensal líquido familiar, entre outros fatores elencados na norma, como requisito essencial para utiliza-

ção do serviço público prestado pela instituição (DPRJ, 2017). Isso abrange, gratuitamente, consultoria jurídica, requisição de documentos a entidades públicas, mediação, defesa em juízos cíveis, criminais, de família, entre outros.

A tradição de uma atuação individualista da Defensoria decorria de um traço geral do direito brasileiro (assim como de muitas ordens jurídicas), bem como do tratamento dos pobres apenas como indivíduos, negligenciando sua situação de classe, haja vista muitas das pretensões titularizadas, por esses derivarem de fatores coletivos. Por sinal, uma grande falha do sistema *judicare*, assinalada por Cappelletti e Garth (1988), é exatamente tratar os pobres como indivíduos, “negligenciando sua situação como classe”.

Diante disso, surgiu a segunda “onda” renovatória, com a abertura da Defensoria Pública, na década de 1990, para atuações coletivas, precipuamente na seara do consumidor. Contudo, somente no ano de 2007 foi incluída no rol de legitimados da Lei nº 11.448/2007 – Lei de Ação Civil Pública (Brasil, 2007), sendo que, antes disso, diversos julgados, inclusive do Superior Tribunal de Justiça, reconheceram a possibilidade de atuação coletiva da Defensoria Pública.

A Lei Complementar nº 132/2009 (Brasil, 2009) sofreu, em 1994, uma profunda alteração por meio da Lei Complementar nº 80/1994 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública), reforçando, no art. 4º, inciso VII, a legitimidade da atuação coletiva da instituição (Brasil, 1994). A Emenda Constitucional nº 80/2014 alterou significativamente o *caput* do art. 134 da Constituição Federal de 1988,

para atribuir, de forma explícita à Defensoria Pública a defesa dos interesses individuais e coletivos dos necessitados (Brasil, 2014).

No ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), que contestava a inclusão da Defensoria Pública no rol de legitimados da Lei nº 11.448/2007 (Legislação que alterou a Lei de Ação Civil Pública).

Atualmente, a Defensoria Pública possui grande desenvoltura no âmbito coletivo e transindividual, atuando em ações civis públicas e termos de ajustamento de condutas, levando a instituição a uma posição de destaque na litigância coletiva, em conjunto com o Ministério Público (Sousa; Pacheco, 2021).

Superado esse momento, eis que surge a terceira onda renovatória, na qual se entendeu que a Defensoria Pública não possui uma identidade “neutra”, mas sim a missão constitucional de inclusão democrática de grupos em situação de vulnerabilidade, com o escopo de garantir a participação e a influência desses grupos nas decisões políticas sociais, de modo a não serem ignorados no processo de composição, manutenção e transformação da sociedade na qual estão inseridos (Sousa; Pacheco, 2021).

A maior atenção ao critério da vulnerabilidade ocorreu, principalmente, em virtude da ligação da Defensoria Pública com grupos que necessitam do atendimento de suas necessidades básicas. As crianças, as populações afrodescentes e indígenas, as mulheres, a população LGBTQIA+, as pessoas com deficiência, os idosos, os doentes terminais e os

migrantes, por exemplo, situam-se entre os vulneráveis (ou em situação de vulnerabilidade), necessitando de especial proteção (Gonçalves Filho; Rocha; Maia, 2020).

Esteves e Roger (2017) apontam algumas espécies de vulnerabilidades existentes no mundo contemporâneo, quais sejam:

[...] a vulnerabilidade econômica, a vulnerabilidade organizacional, a vulnerabilidade etária, a vulnerabilidade física, mental e sensorial, a vulnerabilidade indígena, a vulnerabilidade por vitimização, a vulnerabilidade por migração ou deslocamento interno, a vulnerabilidade por vivência em situação de rua, a vulnerabilidade por orientação sexual e identidade de gênero, a vulnerabilidade das minorias, a vulnerabilidade processual, a vulnerabilidade episódica ou transitória e a vulnerabilidade por privação de liberdade (Esteves; Roger, 2017, p. 303).

Há ainda quem defenda o surgimento de uma quarta onda renovatória, oriunda do advento da utilização de recursos tecnológicos por todo o sistema de justiça, mediante a utilização de processo eletrônico, inteligência artificial para julgamento de processos com matérias massificadas ou mesmo plataformas de disputas extrajudiciais, como as Online Dispute Resolutions (ODRs), sendo a Consumidor.gov.br uma das mais conhecidas e acessadas, possibilitando a identificação de novas espécies de vulnerabilidades, como a exclusão digital e a “cibervulnerabilidade” (Sousa; Pacheco, 2021).

Vê-se, portanto, que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 80/2014 e a consequente alteração, entre outros, do art. 134 da Constituição de 1988, a Defensoria Pública ampliou o seu escopo de atuação, não mais se limitando à orientação e à defesa extrajudicial e judicial de pessoas em situação de pobreza, mas “fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados [...]” (Brasil, 2014), passando a atuar em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Assim, não apenas a pobreza, mas também marcadores³³ de raça, classe, gênero, cor, orientação sexual, idade, entre outros, que, por si sós, ou de forma interseccional³⁴, impingissem aos sujeitos uma situação de vulnerabilidade já os credenciam a qualidade de usuários e usuárias dos serviços da DPRJ, bem como a de qualquer Defensoria Pública da Federação, em virtude da normativa constitucional.

A Emenda Constitucional nº 80/2014 incumbiu à Defensoria Pública uma nova missão: a promoção e defesa dos direitos humanos. Com isso, parece-nos respondida uma grande preocupação de Bobbio (1992), no sentido de que o problema fundamental em relação aos direitos humanos não seria tanto justificá-los, mas protegê-los, tratando-se não de um problema filosófico, mas de um problema político.

33 “sistemas de classificação que organizam a experiência ao identificar certos indivíduos com determinadas categorias sociais” (Zamboni, 2014, p. 1).

34 Interseccionalidade é uma ferramenta analítica que proporciona um melhor acesso à complexidade do mundo e das pessoas. (Collins, 2020)

A DPRJ já possuía, como atribuição oriunda da Lei Complementar nº 80/1994, a defesa da primazia e efetividade dos direitos humanos, contudo, a Emenda Constitucional nº 80/2014 elevou tal mister em nível constitucional, reconhecendo a relevância política da instituição.

Com isso, a DPRJ deixou de ser uma instituição somente para atendimento de demandas de pessoas pobres, mas passou a ter atuações em defesa de direitos humanos, considerando, também, perspectivas de gênero, raça, capacidade, etária, entre outras. Assim, foram criados órgãos especializados para atendimento desse público, o qual passou a acessar a instituição por meio dos: Núcleo Especializado de Defesa de Direitos Humanos (Nudedh), Núcleo Especial de Defesa da Mulher (Nudem), Núcleo de Defesa dos Direitos Homoafetivos e Diversidade Sexual (Nudiversis), Núcleo de Atendimento à Pessoa com Deficiência (Nuped), Núcleo de Atendimento à Pessoa Idosa (Neapi), Núcleo de Combate ao Racismo e à Discriminação Étnico – Racial (Nucora) e, recentemente, a Coordenadoria de Promoção de Equidade Racial (Coopera).

Assim, a DPRJ passou a disponibilizar mais uma gama de serviços aos seus usuários e usuárias, judicial ou extrajudicialmente, visando: à retificação de gênero civil, à realização de cirurgia de transgenitalização, ao amparo e à proteção da mulher vítima de violência, à concessão de transporte à pessoa com deficiência para realização de tratamento, às ações de combate ao racismo estrutural, entre outras coisas.

REFLEXÕES ACERCA DAS CONTRADIÇÕES ENTRE A ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUA IDENTIDADE ENQUANTO ESTADO-DEFESA

A Defensoria Pública é uma instituição pertencente ao sistema de justiça, mas que não integra o poder judiciário. No estado do Rio de Janeiro, está presente em todas as comarcas, atuando em prol da sociedade nas diversas áreas.

A Defensoria promove atendimentos à população na esfera individual e coletiva. Assim, atua em ações individuais envolvendo direito de família, direito civil, direito do consumidor, direito penal, execução penal, ações em varas de fazenda pública para assegurar à população acesso a medicamentos negados por secretarias de saúde, acesso a vagas em creche ou escolas públicas recusadas por secretarias de educação, assim como em ações coletivas, durante a pandemia de covid-19, por exemplo, para garantir o direito à alimentação dos alunos das escolas públicas municipais e o direito à prisão domiciliar dos apenados, até que um plano estratégico de alocação destes fosse apresentado pela secretaria de administração penitenciária.

Assim, poderíamos vislumbrar a DPRJ como uma política pública e espécie de política social de “provedoria de justiça”, conforme o art. 134, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988),

[...] incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa,

em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

Não podemos esquecer, todavia, que o Estado possui três faces no Sistema de Justiça: Estado-defesa; Estado-acusação e Estado-juiz.

A Defensoria Pública, enquanto Estado-defesa, é atravessada por contradições, justamente por ser uma instituição de estado, constituída para realizar uma política pública de acesso à justiça da população em situação de vulnerabilidade ou miserabilidade econômica. Primeiro, porque, entre as integrantes do Sistema de Justiça, é a instituição que possui o menor orçamento, ficando atrás do Ministério Público e dos Tribunais de Justiça³⁵. Segundo, porque, no processo de escolha do chefe da instituição, apesar da constituição de uma lista tríplice formada pelo(a) s três candidato(a)s mais votado(a)s pelos defensores e defensoras, o(a) defensor(a) público(a) geral é nomeado(a) pelo governador do estado, de forma discricionária, após recebimento e análise da lista tríplice (Ximenes, 2023). Vê-se, então, que a autonomia da instituição é mitigada por repasses de valores do orçamento estatal inferiores ao recebido por outros órgãos do Sistema de Justiça, bem como pelo “controle político” decorrente da escolha do(a) chefe da instituição, a critério exclusivo do governador do Estado.

É importante lembrar que o advento de uma política neoliberal no país e, posterior-

mente, a ascensão da extrema-direita ao poder aumentaram a miséria, a cobiça, a negligência das relações éticas e a violência (Pereira, 2020), fazendo recrudescer políticas punitivas e recorrentes violações de direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade, aumentando o número de usuários e usuárias da Defensoria Pública no país inteiro.

Com relação a esse ponto, Carvalho (2020) afirma que o gozo de determinados direitos da cidadania pelos indivíduos no Brasil, como o direito ao voto, por exemplo, não lhes assegura o exercício de uma cidadania plena, de qualidade, pois a cidadania possui diversas dimensões e pressupõe vários direitos, entre eles, de ter uma justiça independente, eficiente e com facilidade de acesso a toda a sociedade, na qual fatores como cor/etnia, classe, idade, gênero e orientação sexual não poderiam ou deveriam influenciar no efetivo acesso à justiça.

A política social é uma arena de disputa de interesses (Pereira, 2020), na qual o Estado implementa políticas públicas conforme interesses políticos e disponibilidade orçamentária (reserva do possível), incumbindo à Defensoria Pública assegurar que o Estado entregue à população serviços públicos que atendam a um mínimo existencial, de forma que não seja violado o princípio da dignidade humana.

Nesse sentido, embora a Defensoria Pública atue para diminuir as desigualdades sociais, franqueando acesso à justiça às pessoas em situação de vulnerabilidade ou miserabilidade econômica, não há superação dessas

35 Art. 7º, caput, da Lei Complementar nº 202/2022 (Rio de Janeiro, 2022).

desigualdades, pois são produzidas a todo instante pelo Estado burguês e seu sistema de produção capitalista, tratando-se de um paradoxo estrutural que atravessa essa instituição de estado.

Há quem pergunte se seria possível à Defensoria Pública, enquanto ente estatal, contribuir para a definitiva eliminação das desigualdades sociais e superação do Estado burguês?

Certamente, esse seria o desejo de muitos entusiastas e simpatizantes da Defensoria Pública, lembrando sempre que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foi criada no ano de 2006 em virtude de manifestações populares e mobilizações de organizações sociais no ano de 2005.

Iasi (2005) nos ensina que o Estado é corpo que domina sua criadora, a sociedade. É uma força que se impõe de fora da sociedade sobre os seres humanos – e que, nas relações sociais que compõem a sociedade, uns vendem a força de trabalho e outros compram para acumular capital, tornando-se diferentes em propriedade e riqueza. As-

sim, uns se tornam acumuladores de valor e mais-valia enquanto outros se transformam em mercadoria, que, uma vez consumida, gera o capital.

Conforme exposto linhas acima, o Estado é burguês, e o seu sistema de produção é capitalista, de maneira que o ciclo de desigualdade e pobreza é estrutural e estruturante do sistema capitalista, bem como do próprio Estado burguês.

Não obstante o fato de a Defensoria Pública prestar relevantes e necessários serviços à população pobre e vulnerabilizada, mediante defesa de direitos, bem como acesso ao Poder Judiciário e aos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, ela não possui condições de proporcionar um efetivo acesso à justiça, por meio do rompimento do ciclo de desigualdades produzido diariamente pelo Estado burguês, pois, apesar de ter autonomia funcional e administrativa, trata-se de uma instituição de estado, não lhe sendo possível superar o Estado que a criou.

REFERENCIAS

BIHR, A.; PFEFFERKORN, R. **Le système des inégalités**. Paris: La Découverte, 2008.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 106, p. 1, 5 jun. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 193, p. 1-4. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 132, n. 9, p. 633-643. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 11, p. 3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11448.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

CAPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie. Porto Alegre. Sérgio Fabris Editor. 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COLLINS. P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Deliberação CS/DPGE nº 124, de 20 de dezembro de 2017**. Rio de Janeiro: DPRJ, 2017. Disponível em: <https://www.defensoria.rj.def.br/legislacao/detalhes/5485-DELIBERACAO-CS-DPGE-N%C2%BA-124-DE-20-DE-DEZEMBRO-DE-2017>. Acessado em: 30 dez. 2022.

DURIGUETTO, M. L. Debate contemporâneo: sociedade civil, democracia e esfera pública na tradição liberal. *In*: DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez Editora, 2007. p. 73-130

ESTEVES, D.; SILVA, F. R. A. **Princípios institucionais da defensoria pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FLEURY, S. Capitalismo, Democracia, Cidadania: contradições e insurgências. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 108-124, 2018. Edição especial.

GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. **Custos Vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

GUERRA, Y. *et al.* (org.). **Serviço Social e seus fundamentos**: conhecimento e crítica. Campinas: Papel Social, 2018.

IASI, M. L. Direito e Emancipação Humana. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 170-192, 2005.

PEREIRA, P. **Política Social no Brasil: sujeitos, trajetórias e institucionalidades**. Curitiba: CRV, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 203, de 29 de junho de 2022. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 6, de 12 de maio de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**: parte I, Rio de Janeiro, RJ, ano 18, n. 118, p. 1-4, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-complementar-n-203-2022-rio-de-janeiro-altera-a-lei-complementar-n-6-de-12-de-maio-de-1977-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 jul. 2023.

SOUSA, J. A. G.; PACHECO, R. B. **Defensoria Pública, Democracia e Processo II**. São Paulo: Tirant lo blanch, 2021.

XIMENES, R. Parem de lamentar porque a Defensoria Pública ainda não foi estruturada. Ajudem a estruturá-la. **Migalhas**, [s. l.], 19 maio 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/386759/parem-de-lamentar-porque-a-defensoria-publica-nao-foi-estruturada>. Acesso em: 30 maio 2023.

ZAMBONI, Marcio. Marcadores Sociais da Diferença. **Sociologia: grandes temas do conhecimento** (Especial Desigualdades), São Paulo, v. 1, p. 14 - 18, 2014.



EIXO
01



VULNERABILIDADES, POBREZA E PROTEÇÃO SOCIAL

BLOCO 2 - COORDENAÇÃO

MARIA XIMENA SEVERO SIMPSON

EL TERRITORIO COMO LOCUS DE ACCIÓN SOCIAL: DESAFÍOS Y ALTERNATIVAS PARA LIMITAR LA REPRODUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES

Maria Ximena Severo Simpson³⁶

El eje temático *Vulnerabilidades, pobreza y protección social*, estuvo conformado por dos mesas simultáneas en el ámbito del Seminario Internacional: Impasses y alternativas de la protección social en el siglo XXI. La segunda mesa, tema de este texto, se enfocó, en términos generales, en el debate sobre los principales desafíos de las políticas de protección social de nuestras democracias contemporáneas en un contexto de cambio climático, bajas capacidades estatales y ampliación y profundización de las desigualdades de género.

Los trabajos apuntaron a mostrar, en diferentes áreas de políticas públicas, la dificultad de los gobiernos en eliminar los problemas estructurales de desigualdad con propuestas de políticas de protección social que vayan más allá de medidas paliativas. Además, el denominador común en los trabajos que merece ser destacado fue el *enfoque territorial* como eje de referencia, tanto en lo que respecta a su importancia como

locus de análisis como para pensar políticas que busquen mayor incidencia.

De forma más específica, los 7 (siete) trabajos presentados abordaron críticamente cuestiones vinculadas a la relación entre género y pobreza; la estigmatización de la mujer en la conformación de cooperativas en la agricultura familiar; la relación entre justicia climática, migración y género; los desafíos de la mayor presencia de la sociedad civil, a través de las comunidades terapéuticas, en la política de salud mental y usuarios de alcohol y otras drogas; y el impacto de la falta de capacidad estatal, principalmente de sus burocracias medias, en la reproducción de las desigualdades que se buscan eliminar. A su vez, los trabajos que formaron parte de este bloque fueron realizados por investigadoras/es vinculadas/os a diferentes áreas del conocimiento, lo que profundizó el carácter multidisciplinario de la discusión y reforzó el objetivo del seminario de pensar políticas de protección social desde una mirada holística, pragmática y propositiva.

36 Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional San Martín.

En las presentaciones y en la discusión final se puso sobre la mesa el imperativo de pensar la política social a partir de una nueva realidad, como es el cambio climático, que hace emerger nuevas desigualdades e impelle a una readaptación del estado a un mundo en constante crisis. Estas nuevas formas de exclusión social se suman a las desigualdades estructurales no resueltas agravando las condiciones previas de vulnerabilidad y presionando aún más a los estados a dar respuestas efectivas y rápidas. No obstante, la pobreza, la desigualdad y el consecuente aumento de la vulnerabilidad social constituye un problema complejo y multidimensional que, por eso, debe ser analizado desde una perspectiva sistémica que busque integrar a una mayor diversidad de actores estados en sus diferentes niveles, sociedad civil, sectores productivos y actores internacionales en la formulación, planificación e implementación de políticas integrales de protección social.

Esta mirada se justifica por tres razones: la capacidad del estado es cada vez más limitada, tanto del punto de vista económico como de alcance territorial; la sociedad civil, principalmente después de la pandemia del covid-19, emerge como actor indefectiblemente relevante en la ampliación de la capacidad de incidencia del estado en todos sus niveles (nacional, subnacional y local) (Simpson, 2022) y, por último, pero no menos importante; las consecuencias del cambio climático y de la transición energética nos impelen a pensar lo territorial desde una perspectiva más amplia, en la cual las iniciativas de cooperación regional pueden ser una alternativa.

Los trabajos presentados en esta mesa analizan críticamente la problemática mencionada en los párrafos anteriores, a partir de diferentes enfoques y objetos de estudios.

El primer trabajo, “A justiça climática como alternativa frente à produção de desigualdades: Estudo em Petrópolis, RJ”, de Olga Alicia Gallardo Milanés y Adriana Soares Dutra, problematiza el impacto de la intensificación de los eventos climáticos extremos en los medios y calidad de vida de las personas. El objetivo del trabajo es promover la discusión sobre justicia climática y su inserción en la agenda de las políticas sociales como alternativa para enfrentar las desigualdades estructurales persistentes. Las autoras toman como caso de estudio el Municipio de Petrópolis- RJ y, desde una perspectiva interdisciplinar, apuntan a la imbricación existente entre injusticias climáticas y múltiples vulnerabilidades de las localidades.

El trabajo defiende la mayor promoción de prácticas educativas de concienciación pública sobre el concepto de justicia climática en las escuelas y comunidades, incentivando la participación activa y la movilización de la sociedad civil en busca de estrategias que reduzcan el impacto en las personas desfavorecidas. Para lograr ese objetivo, las autoras proponen, a partir de prácticas formativas, superar la visión del desarrollo capitalista basado en un crecimiento económico ilimitado.

En el segundo trabajo de investigación “Singularidades de raça e gênero no perfil dos beneficiários do BPC e os limites (im)postos no acesso à proteção social”, de Eliana Monteiro Feres, propone reflexionar acerca

del proceso sociohistórico de construcción de sujetos que ubican a las mujeres negras en condiciones de mayor vulnerabilidad y que terminan contribuyendo a la mayor limitación de las políticas de protección social para estos sectores de la población. La autora toma como caso de estudio el Municipio de Macaé, Rio de Janeiro, a partir de la base de datos de las y los beneficiarios del Programa Beneficio de Prestación Continuada (BPC) extraídos del CECAD/MDS.

La primera parte del trabajo muestra que la mayoría de los beneficiarios del BPC son mujeres negras. En ese sentido, la autora argumenta que es importante tomar en cuenta las singularidades de raza y género en el proceso de selección y seguimiento de las y los beneficiarias/os, no para cristalizar las especificidades, sino para poder incidir de forma más efectiva en los determinantes de la división capitalista de clase y en las causas que profundizan la desigualdad social. No obstante, la autora enfatiza que la falta de capacitación de la planta de la burocracia media, responsable por los procesos regulatorios que estructuran el acceso al BPC, termina por sesgar el acceso al Programa y, así, reproducir las desigualdades estructurales que se busca combatir. Según Eliana, “el problema no está en el instrumento, está en su instrumentalización” y defiende que los datos presentados en el artículo evidencian que la burocracia impuesta en los procesos operacionales del BPC ha sido utilizada por el Estado no para ampliar el acceso, sino para limitarlo.

El tercer trabajo, “Comunidades terapêuticas em Campos dos Goytacazes e Macaé: analisadores da desproteção social na

atenção psicossocial”, de Geovanna Aparecida Correa, Juliana Desiderio Lobo Prudencio, Laís Santos Theodoro y Maíra Valério Lemos, tiene como objetivo reflexionar críticamente sobre la Política Nacional de Salud Mental, Alcohol y otras Drogas, con especial atención al crecimiento de las Comunidades Terapéuticas (CTs) en la región Norte Fluminense del estado de Rio de Janeiro, Brasil. Las CTs son organizaciones de la sociedad civil que han mostrado un significativo crecimiento en Brasil a partir del 2011 y que cuentan con financiamiento del gobierno federal para la implementación de programas de atención psicossocial, como es el caso de “Crack: É Possível Vencer” (MPRJ, 2020).

Las y los autores observan que las comunidades terapéuticas se han caracterizado por un enfoque que enfatiza la espiritualidad como un pilar central e indispensable para la superación de la “dependencia química”, con una visión moralista y dogmática, desconsiderando las complejidades subyacentes al uso de drogas (Ipea, 2017; Santos, 2014). En ese sentido buscan llamar la atención para el peligro del aumento desordenado y creciente de las CTs, y del uso de la lógica de la religiosidad, del trabajo forzado y la abstinencia como prácticas de tratamiento que reintroducen la lógica manicomial. Para las y los autores, este aumento es el resultado de fallas del estado y de su ausencia en el campo de la atención psicossocial y en el cuidado de la salud. Un cuidado que debe ser pensado en la defensa de la vida y en libertad a través de estrategias de reducción de daños.

El cuarto trabajo, “Desafíos de género para la agricultura familiar de la cooperativa

Atanagildo Cajigal en Holguín, Cuba”, de Laís Martínez Gallardo y João Bosco Hora Góis, tiene como objetivo general identificar los desafíos de género en el contexto de la agricultura familiar cubana, a través del análisis de la dinámica de las relaciones de género entre los(as) productores(as) de la Cooperativa de Créditos y Servicios Atanagildo Cajigal. La investigación, de carácter interdisciplinario, llama la atención para la necesidad de observar el tipo de relaciones que estructuran la agricultura familiar, destacando la importancia de desafiar los roles de género y promover una distribución equitativa de responsabilidades.

Esta temática adquiere significativa relevancia, principalmente para nuestra región, pues la agricultura familiar es una de las principales actividades económicas de las poblaciones latinoamericanas y es poco estudiada por aquellos que se dedican a la política social. En ese sentido, el trabajo, más allá del estudio específico del caso, subraya la necesidad de considerar el contexto local, cultural y los factores socioeconómicos presentes en las cooperativas agrícolas que reproducen relaciones de género patriarcales en espacios de poder y en la distribución desigual de beneficios económicos. La baja representación de mujeres en ámbitos de poder limita su influencia en la toma de decisiones y promueve la acumulación de responsabilidades laborales y domésticas, profundizando la desigualdad estructural y la precariedad socioeconómica (Oliveira; Vilaça; Correio, 2019).

El quinto trabajo, “Dilemas da Interseção entre a Proteção Internacional de Mulheres Refugiadas e os Direitos Humanos”, Taiane Damasceno da Hora y Ariane Rego

De Paiva, analizan los principales desafíos encontrados en la implementación del sistema de Protección Internacional para las mujeres refugiadas por parte de los Estados, en el contexto de la lucha por los Derechos Humanos de las mujeres. Argumentan que, a pesar de que este derecho haya logrado avances significativos a nivel internacional, el actual escenario de intensificación del desplazamiento forzado femenino en el mundo, ha provocado limitaciones en su aplicación y, consecuentemente, el empeoramiento de las condiciones de precariedad de las mujeres migrantes. Por eso, las autoras defienden la urgente necesidad de considerar las especificidades de género para repensar las políticas de protección de refugiados.

El sexto trabajo, “Necropolítica e feminismo: um olhar sobre as possibilidades de diálogo entre conceitos”, de Carolina Lucas Souza de Abreu examina el concepto de necropolítica buscando comprender si y cómo su significación abarca cuestiones relacionadas con la dimensión de género. En ese sentido, la instrumentalización de la violencia y la opresión de género asumen protagonismo en este estudio, que explora los caminos epistemológicos de los conceptos para entender las violencias sufridas por las mujeres y la adecuada atención dada a sus demandas en busca de su adecuada protección. De esta manera, la autora apunta hacia la revolución epistémica propuesta por los estudios poscoloniales, en especial aquellos vinculados a la necropolítica, con el objetivo de visitar las reflexiones propuestas por los feminismos y entender si existe una intersección entre ambas corrientes de pensamiento. Carolina

argumenta que hay una intersectorialidad entre el argumento poscolonial y las discusiones sobre la construcción de biopoder que se observa en el “color y género de la periferia”.

El séptimo y último artículo presentado, “Por uma crítica à urbanização capitalista: Considerações sobre a agricultura urbana carioca na proteção social” de Márcia Bastos de Araujo tiene como objetivo demostrar, ensayísticamente, el impacto del capitalismo industrial y de la división social del trabajo en los procesos de urbanización de ciudades en el estado de Rio de Janeiro, Brasil. Específicamente analiza como la gestión de estrategias de protección social implementadas a través de prácticas agrícolas, pueden ayudar a minimizar la reproducción de la desigualdad social inherente al modo de producción capitalista.

En términos generales, defiende que la transformación socioespacial y la complejidad de la producción del espacio urbano brasileño están marcadas por una industrialización tardía que combinó de manera perversa tasas excepcionales de crecimiento económico y exclusión social (Bambirra, 1977). Además, apunta a que el movimiento migratorio de trabajadores rurales hacia las ciudades del eje Rio de Janeiro – São Paulo, junto con el crecimiento del sector de servicios se ha estructurado como un modo típicamente urbano de acumulación de capital (Luiz; Silva;

Biazoti, 2021). A partir del caso del Programa Hortas Cariocas, en su modalidad “Hortas Cariocas Comunidades”, Márcia argumenta que la crítica hacia la urbanización capitalista se torna más visible a partir de la observación de las respuestas dadas a los problemas urbanos, como es el caso de los sujetos que producen alimentos en la ciudad, organizados en torno a la idea de Agricultura Urbana en la Protección Social. La formación de redes de producción y consumo de alimentos saludables a través de la agricultura urbana integrada en políticas públicas y sociales constituye, para la autora, un campo estratégico e intersectorial de disputa en el ámbito de la protección social.

Los trabajos aquí presentados resaltaron la necesidad de modificar la lógica capitalista que moldea el proceso de formulación, implementación y regulación de las políticas de protección social en nuestra región. Las investigaciones nos estimulan a buscar alternativas de políticas que piensen de modo crítico los mecanismos de reproducción de las desigualdades estructurales, a partir de una mirada más profunda y actual del territorio, del papel de la sociedad civil y de la importancia de la capacitación de la burocracia media. Por último, es transversal a todos los trabajos la importancia de la educación como fuerza transformadora.

REFERÊNCIAS

BAMBIRRA, V. **La teoria de la dependencia**: uma anticrítica. México: Coletivo Amauta, 1977.

OLIVEIRA, M.; VILAÇA, A.; CORREIO, L. Agricultura familiar: reflexões sobre gênero. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 52-76, 2019,

LUIZ, J. T.; SILVA, U. C.; BIAZOTI, A. R. Agricultura Urbana. *In*: DIAS, A. P. **Dicionário de agroecologia e educação**. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021. p. 51-59.

SIMPSON, X. **Reflexiones acerca de la gobernanza colaborativa como herramienta de fortalecimiento de la capacidad estatal local**. Buenos Aires: UNSAM, 2022.

A JUSTIÇA CLIMÁTICA COMO ALTERNATIVA FRENTE À PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: ESTUDO EM PETRÓPOLIS-RJ

Olga Alicia Gallardo Milanés³⁷

Adriana Soares Dutra³⁸

RESUMO

As pessoas estão sofrendo perdas devido à frequência e à intensidade de eventos climáticos extremos, como chuvas extremas que causam inundações e deslizamentos de terra, afetando seus meios de vida. O objetivo deste trabalho foi analisar a justiça climática e as políticas sociais como alternativas para enfrentar as desigualdades sociais. O estudo foi realizado em Petrópolis, estado do Rio de Janeiro, sob uma perspectiva interdisciplinar, e os dados qualitativos foram coletados por meio de entrevistas. Por intermédio deste estudo, foram evidenciadas injustiças climáticas relacionadas com as múltiplas vulnerabilidades do município; portanto, é necessário promover a educação e a conscientização pública sobre justiça climática por meio de ações educativas nas escolas e comunidades, incentivando a participação ativa e a mobilização da sociedade civil em busca de estratégias que reduzam o impacto nas pessoas desfavorecidas.

Palavras-chave: justiça climática; crise climática; desigualdades; políticas sociais.

RESUMEN

Las personas están sufriendo pérdidas debido a la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, como las fuertes lluvias que provocan inundaciones y deslizamientos, que están afectando sus medios de vida. El objetivo de este trabajo fue analizar la justicia climática y las políticas sociales como alternativa para enfrentar las desigualdades sociales. El estudio se llevó a cabo en Petrópolis-, estado de Rio de Janeiro desde una perspectiva interdisciplinar, los datos cualitativos se recopilaron mediante entrevistas. Mediante este estudio, se evidenciaron injusticias climáticas relacionadas con las múltiples vulnerabilidades del municipio, por lo tanto, es necesario promover la educación y concienciación pública sobre justicia climática mediante acciones educativas en las escuelas y comunidades, incentivando la participación activa y la movilización de la sociedad civil en busca de estrategias que reduzcan el impacto en las personas desfavorecidas.

Palabras claves: justicia climática; crisis climática; desigualdades; políticas sociales.

37 Doutora em Ciências Pedagógicas pelo Instituto Superior Pedagógico de Holguín, Cuba. Pós-doutorado em Sociedade e Desenvolvimento pela Universidade Estadual do Paraná, Brasil. Professora Titular da Universidade de Holguín, Cuba e Investigadora Titular pelo Ministério da Ciência Tecnologia y Meio Ambiente de Cuba. Investigadora visitante do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Federal Fluminense. Integra o Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (Nesa/UFF). orcid.org/0000-0003-2502-276x

38 Doutora em Serviço Social pela PUC-Rio, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora do Departamento de Serviço Social de Campos da UFF. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da UFF e Coordenadora do. orcid.org/0000-0002-4636-2504

ABSTRACT

People are experiencing losses due to the frequency and intensity of extreme weather events, such as heavy rains that cause floods and landslides, affecting their livelihoods. The aim of this work was to analyze climate justice and social policies as alternatives to address social inequalities. The study was conducted in Petrópolis, Rio de Janeiro state, from an interdisciplinary perspective, and qualitative data were collected through interviews. This study highlighted climate injustices related to the multiple vulnerabilities of the municipality, making it necessary to promote education and public awareness about climate justice through educational activities in schools and communities, encouraging active participation and the mobilization of civil society in pursuit of strategies to reduce the impact on disadvantaged people.

Keywords: climate justice; climate crisis; inequalities; social policies.

INTRODUÇÃO

A crise climática afeta a biosfera, e suas implicações sociais expõem e agravam todas as desigualdades no mundo, acentuando tensões sociais em várias escalas. Na atual conjuntura de emergência climática, é inegável que sua gênese está ancorada na economia da barbárie, alinhada ao evento do neoliberalismo e da globalização cada vez mais excludente. Assim, as dimensões sociais das mudanças climáticas requerem atenção crescente: são as sociedades que estão na origem do problema, cuja solução passa inevitavelmente por elas (Mucache; Giovinazzo Júnior, 2023).

Embora eventos climáticos extremos possam afetar todos, o impacto é desigual e depende de vários fatores. Isso coincide com Milanez e Fonseca (2011), que afirmam que as diferenças podem estar relacionadas com o território ou com a forma como diferentes sujeitos utilizam os recursos naturais. Além disso, existe um fator que gera e/ou acentua desigualdades entre grupos e classes sociais em relação aos impactos das alterações climáticas. Trata-se da condição de acesso à renda e a serviços básicos de cidadania (saúde, segurança, educação e infraestrutura em geral).

Os impactos de fenômenos climáticos extremos são enormes, pois incluem perda de moradia, dos meios de subsistência e até a morte. Um exemplo foi o acontecido o dia 15 de fevereiro de 2022 em Petrópolis, município da Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, que foi atingido por fortes chuvas. As características geológicas, o processo de urbanização e a ocupação do solo, além das alterações físicas e naturais, indicam haver uma condição suscetível para que aconteçam alagamentos, inundações, enxurradas e movimentações de massa na região. No caso em questão, segundo dados do Plano de Contingência do município de Petrópolis 2022-2023 (Petrópolis, 2022), o impacto causou a morte de 242 pessoas e deixou centenas de desalojados e desabrigados.

A população de Petrópolis está exposta a eventos climáticos extremos, o que a torna altamente vulnerável do ponto de vista socioambiental, agravando as desigualdades. Tendo em consideração o impacto ocorrido na cidade de Petrópolis-RJ, em fevereiro de 2022, o objetivo do trabalho foi analisar a justiça climática e as políticas sociais como alternativas para enfrentar as desigualdades sociais. O estudo considerou as múltiplas

dimensões das complexas relações que se constroem nas comunidades vulneráveis.

O trabalho apresentado é resultado do projeto “Justiça Climática e Riscos de Desastre: Um olhar das políticas públicas e sociais”, financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), que tem entre seus propósitos fomentar a discussão e reflexão sobre os desafios das políticas sociais. A crise climática pode ser considerada mais um eixo de opressão que se soma a questões de insustentabilidade da vida, à pobreza, educação, acesso a recursos naturais, violência sexual e muitos outros fatores que, sobrepostos, geram situações de profunda desigualdade (Louback; Lima, 2022).

É relevante, portanto, estudar sobre justiça climática, um tema que vem despertando o interesse de pesquisadores em nível global. Em uma das fontes bibliográficas consultadas, o livro *Climate justice: vulnerability and protection*, de Shue (2014), publicado pela Oxford University Press, o autor discute a importância de garantir a justiça climática para as populações mais vulneráveis, abordando questões relacionadas com a distribuição dos custos e benefícios das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

A metodologia utilizada na pesquisa partiu de uma perspectiva interdisciplinar nas ciências sociais, empregando métodos e técnicas qualitativas para aprofundar o estudo da justiça climática e das políticas sociais. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica para resgatar o arcabouço teórico existente e, assim, compreender como o tema tem sido

abordado por diversos autores. O estudo se baseou no paradigma da complexidade, o que implica o desafio de entender que o conhecimento não é separado da prática, dos efeitos dos pensamentos ou do sujeito dos ecossistemas. Isso confere sentido às nossas práticas sociais, à nossa maneira de legitimar e compartilhar o conhecimento, o que significa incorporar múltiplas dimensões (Najmanovich, 2008).

A coleta de dados qualitativos foi realizada por meio de entrevistas com o Diretor de Monitoramento e Avaliação da Defesa Civil de Petrópolis e com lideranças dos Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec) dos bairros Caxambu e Floresta. Ao considerar a crise climática na política pública, deve-se buscar estabelecer um diálogo efetivo entre ciência, política e sociedade, no intuito de superar a realidade atual, em que temos mais dificuldades e estratégias ineficientes do que experiências bem-sucedidas (Mazzeo; Jacobi, 2016).

JUSTIÇA CLIMÁTICA NAS POLÍTICAS SOCIAIS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A justiça climática é um conceito empregado para se referir às desigualdades em termos de impactos sofridos e responsabilidades no que tange aos efeitos e às causas da crise climática (Milanez; Fonseca, 2011). A justiça climática abre, assim, uma diversidade de questões relevantes tanto para a questão climática como para a justiça social, o que implica direitos e responsabilidades (Pardo; Ortega, 2018). Para a compreensão da justiça climática, deve-se abordar uma visão sistêmica do meio ambiente, capaz de compre-

endê-lo em toda a sua complexidade. Nesse contexto, é fundamental reconhecer que todas as partes do meio ambiente estão interconectadas, estabelecendo relações tanto entre si quanto com o todo em um equilíbrio dinâmico.

Os antecedentes da justiça climática estão na justiça ambiental. Para Louback e Lima (2022), os impactos climáticos são considerados impactos ambientais e podem ser analisados com base na lógica da justiça ambiental aplicada ao clima. Também é destacado que as medidas para conter as mudanças climáticas devem levar em consideração as desigualdades de condições entre países e pessoas, bem como as necessidades de novas respostas e estruturas jurídicas e institucionais para garantir a efetividade dos direitos das pessoas vulnerabilizadas.

Abordar o tema da justiça climática permite visibilizar e aprofundar a discussão sobre as diferenças provocadas pelos riscos climáticos que tornam algumas pessoas mais vulnerabilizadas do que outras. A justiça climática busca compreender como os efeitos da crise climática afetam com mais força aqueles que menos exploram a natureza. Robinson (2021) afirma que a mudança climática é injusta, já que, paradoxalmente, aqueles que menos impactam o meio ambiente são os que mais sofrem com isso, como ribeirinhos, quilombolas, negros, indígenas, crianças e moradores de morros e favelas.

Portanto, a defesa dos direitos ambientais e climáticos está amparada na garantia de direitos humanos, necessários à existência humana e consagrados em diversos docu-

mentos jurídicos, nacionais e internacionais. A luta pelos direitos ambientais, na exata forma que a existência humana necessita, constitui então uma luta pela dignidade humana, já que se mostra indissociável do ser e da sua circunstância. É nesse contexto que surge a ideia de justiça climática, um chamamento dos direitos fundamentais à redução de vulnerabilidades ambientais (Scotti; Pereira, 2022, p. 294).

Para promover a justiça climática, é preciso pensar no coletivo e analisar a interface com as políticas sociais que abordem a prevenção de desastres e outras consequências da crise climática. Segundo Ioris, Irigaray e Girard (2014), os princípios da justiça climática deveriam orientar políticas pelo fato de serem a estratégia mais apropriada no enfrentamento da desigualdade e da injustiça relacionadas com as mudanças climáticas.

No Brasil, a Política Nacional de Mudança do Clima é articulada com outros instrumentos gerados por instituições governamentais, tanto federais quanto estaduais, por meio de três linhas de ação: o Plano Nacional de Mudança do Clima; Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (o PPCDAm); e os planos setoriais. O Plano Nacional de Mudança do Clima abrange medidas a serem desenvolvidas em nível nacional para mitigação e adaptação, sendo um instrumento que deve ser considerado nos planos plurianuais e orçamentos de outros setores. Já o PPCDAm visa acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia, contribuindo para uma transição para um modelo de desenvolvimento mais sustentável (Vergara, 2015).

Segundo Torres *et al.* (2021), embora a noção de “justiça climática” não tenha cen-

tralidade no Plano Nacional de Adaptação, esse tópico ainda não foi incorporado na agenda pública do governo, dos movimentos sociais, das organizações não governamentais ou da academia. Além disso, esses autores argumentam que o Brasil, historicamente, priorizou ações de mitigação, sobretudo em relação às queimadas na Amazônia, e que o tema da adaptação ainda é bastante incipiente.

Barbarulo e Farias (2022) explicam que, em 2020, o Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (Juma/Nima/PUC-Rio) realizou um levantamento extensivo sobre as normas climáticas já existentes no Brasil. O referido grupo analisou 671 normas (em nível federal, estadual e no Distrito Federal) de acordo com palavras-chave relativas à questão climática e ao licenciamento ambiental, constatando a existência de 182 normas sobre clima vigentes, sendo 40 federais e 142 estaduais. No entanto, é necessário que as políticas sociais tratem com mais detalhes as questões de desigualdade e pobreza no âmbito da justiça climática. O Estado estabelece as regulamentações sociais por meio de políticas, garantindo, assim, os direitos sociais, uma vez que a sociedade lhe confere poderes exclusivos para o exercício dessa garantia (Pereira, 2009).

A conscientização pública sobre justiça climática é essencial para a tomada de decisões e ação coletiva. De acordo com Pereira (2008), a política tem a conotação de política pública, a qual engloba a política social que visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados como lei. Esta deve responder à satisfação das necessidades coletivas, e não a interesses in-

dividuais. Além disso, expõe que os direitos sociais se concretizam nas políticas públicas. Nesse sentido, promover a educação e a conscientização pública sobre justiça climática por meio da disseminação de informações claras e acessíveis, bem como a participação ativa e mobilização da sociedade civil, é essencial na construção de políticas públicas e sociais (Lorenzoni; Nicholson-Cole; Whitmarsh, 2007).

Em consonância com Pardo e Ortega (2018), a justiça climática como movimento social e político é um campo emergente na relação entre meio ambiente e sociedade, que abre novos caminhos de análise e ação em relação a um dos problemas globais mais prementes, como é a crise climática. Isso manifesta-se entre classes sociais, gêneros, etnias e idades, entre outros aspectos, e principalmente nos setores sociais mais vulnerabilizados. Ademais, tal fato constituiria uma nova agenda política, social e de investigação sobre justiça climática.

JUSTIÇA CLIMÁTICA E POLÍTICAS SOCIAIS EM PETRÓPOLIS: PRINCIPAIS DESAFIOS

O município de Petrópolis é uma área crítica em termos de desastres. Localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, possui uma altitude média de 840 metros e faz divisa com os municípios de Areal, Três Rios, São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Miguel Pereira, Paty de Alferes e Paraíba do Sul. Com uma população aproximada de 352.500 habitantes (IBGE, 2022), a cidade é predominantemente urbana, e sua economia é baseada principalmente no turismo.

A localização do município, em uma região serrana com encostas muito íngremes, contribui para a elevação das águas dos rios e ocorrência de inundações e alagamentos em áreas impermeabilizadas durante movimentos de massa e eventos de grande magnitude. Raramente esses eventos envolvem apenas movimentos de massa ou apenas inundações, já que a água da chuva que cai nas encostas desce para o fundo do vale (Daré, 2022). A população local enfrenta exposição a eventos climáticos extremos, o que a torna altamente vulnerável do ponto de vista socioambiental, exacerbando as desigualdades sociais. Por isso, é crucial abordar a questão da justiça climática para revelar a falta de garantia de direitos enfrentada pelos mais vulneráveis.

Segundo Estêvão (2006), a justiça, independentemente das múltiplas interpretações a que tem sido submetida ao longo da história, parece ser uma aspiração universal da humanidade. Ela é fortalecida pela educação, que representa um dos espaços fundamentais para a promoção dos direitos humanos; é um direito essencial cuja negação é especialmente prejudicial para o princípio democrático da igualdade civil e política. Nesse sentido, considera-se que um dos elementos relevantes para a justiça climática é atuar com a população para lidar com eventos climáticos extremos.

Na entrevista com o Diretor de Monitoramento e Avaliação da Defesa Civil de Petrópolis, este explicou que, depois do desastre de fevereiro de 2022, passaram a desenvolver uma formação desde o pertencimento e trabalho em grupo, mediante os Núcleos Comu-

nitários de Proteção e Defesa Civil (Nupdec). A população recebe formação em sistema de alerta antecipado, aprende como funcionam as sirenes e pluviômetros instalados nas comunidades e recebe conhecimentos e competências para gerir essa informação, o que contribui para a justiça climática ao ajudar a salvar vidas.

Embora a preparação seja um aspecto importante para a justiça climática, cabe destacar que o problema não se resolve apenas com formação. É necessário discutir a desigualdade social, compreender por que as pessoas ocupam espaços sem planejamento e identificar as causas que levam esses grupos a residirem em áreas de risco e, especialmente, construir alternativas a esta realidade. As diversas vulnerabilidades estão conectadas às violações de direitos ocorridas em um Estado ausente, que deixa desamparadas as pessoas que deveriam usufruir de políticas públicas voltadas para a justiça social (Scotti; Pereira, 2022).

A fragilidade do governo em lidar com as desigualdades sociais diante da crise climática é reconhecida pela liderança do Nupdec de Caxambu. Esta expressou que, quase dois anos após o desastre de 15 de fevereiro em sua comunidade, nenhuma obra de contenção foi realizada, não há um trabalho de prevenção em andamento, e a Secretaria de Obras não está realizando as fiscalizações necessárias. Nesse sentido, há uma falta de construção de moradias sociais para evitar a ocupação das encostas.

A justiça climática busca garantir direitos às pessoas vulnerabilizadas que vivem à margem do sistema de direitos em relação

aos efeitos da crise climática, mas essa justiça não está sendo considerada em Petrópolis. Segundo a liderança do Nupdec Floresta, eles não são ouvidos, pois encaminham ofícios para a prefeitura sem receber respostas. Isso coincide com Manfrinate, Sato e Pazos (2019) ao expressar que correlacionamos a vulnerabilidade à crise climática com o entendimento de injustiça climática, como algo que ocorre quando as comunidades precisam enfrentar sozinhas a degradação ambiental e suas consequências em nome do chamado bem-estar e desenvolvimento da sociedade.

De acordo a liderança de Caxambu, quando o impacto do desastre do 15 de fevereiro de 2022 aconteceu, a ajuda demorou muito para chegar, resultando em um caos. O socorro foi realizado pelos próprios moradores, visto que o governo não foi capaz de lidar com a situação. Ela afirma que ficaram isolados, sem água e luz, aguardando os bombeiros para remover as vítimas. Conforme Santos (2020, p. 28), o “Estado não pode disfarçar sua incapacidade e falta de previsibilidade em relação a emergências que têm sido anunciadas como de ocorrência próxima e muito provável”.

Em Petrópolis, as pessoas carecem de estratégias que priorizem a preservação da vida sobre os interesses econômicos. Além disso, é fundamental abordar a questão da justiça climática, levando em consideração as desigualdades sociais e econômicas agravadas pela crise ambiental. Isso implica dar atenção aos direitos humanos e às necessidades das comunidades mais vulnerabilizadas, além de empenhar-se em garantir que

os benefícios e custos das soluções climáticas sejam distribuídos de forma justa (Stein; Stein, 2022).

Um dos desafios para a justiça climática em Petrópolis é a necessidade de ampliar a compreensão crítica dos eventos climáticos extremos. Para alcançar isso, é crucial encarar a emergência climática como uma crise civilizatória, enfrentando os obstáculos políticos e econômicos que ainda desempenham um papel determinante, como o modelo de desenvolvimento capitalista que prioriza o consumo em detrimento da qualidade de vida das pessoas.

A justiça climática deve ser incorporada nas políticas públicas. Estas precisam transcender a mera formalidade legal e reavivar o debate público, abrindo caminho para que os cidadãos possam fazer valer seus direitos e interesses coletivos (Mazzeo; Jacobi, 2016). Nesse contexto, é essencial incluir as pessoas nos processos decisórios; reconhecer na justiça os diferentes valores sociais, culturais, étnicos, raciais e de gênero; além de garantir o direito a uma vida segura e digna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das injustiças climáticas que se agravam devido ao aumento de eventos climáticos extremos, a justiça climática emerge como uma alternativa vital e um imperativo para as sociedades capitalistas reduzirem as desigualdades. Ela está direcionada à garantia dos direitos fundamentais, tais como educação, saúde, acesso à água, alimentação e moradia, que são essenciais para sustentar a vida humana. Além disso, a justiça climática ressalta a necessidade de considerar outros

aspectos interligados, como raça, gênero, classe e posição geográfica.

A inclusão da justiça climática nas políticas públicas requer que se vá além das formalidades legais, revitalizando o diálogo público e oferecendo possibilidades para que os cidadãos façam valer seus direitos e interesses coletivos. Perante os eventos climáticos extremos, as políticas públicas e sociais devem ser implementadas com agilidade pelos poderes públicos, visando prevenir desastres por meio da redução das vulnerabilidades, ações educativas e fortalecimento da resiliência por parte dos diversos atores do território.

As múltiplas vulnerabilidades presentes em Petrópolis estão ligadas às violações de direitos efetuadas por um Estado ausente que não protege os mais pobres. O governo municipal deve abordar a justiça climática por meio da prevenção, concentrando-se em servir às comunidades mais vulneráveis e considerando as desigualdades sociais e econômicas exacerbadas pela crise climática. As exigências coletivas devem ser atendidas

para garantir que os benefícios e os custos das soluções climáticas sejam distribuídos de forma justa.

O processo formativo desenvolvido pela Defesa Civil de Petrópolis enfrenta o desafio de ampliar a compreensão crítica sobre a crise climática. Para alcançar esse objetivo, é necessário estabelecer um diálogo sobre o que implica superar a visão do desenvolvimento capitalista, baseada no crescimento econômico ilimitado. Outrossim, é essencial buscar o combate às desigualdades que agravam as injustiças climáticas; uma das funções fundamentais da formação, nesse sentido, é propor um modelo de vida sustentável.

Em Petrópolis, é necessário promover a educação e a conscientização pública sobre justiça climática por meio de ações educativas nas escolas e comunidades, incentivando a participação ativa e a mobilização da sociedade civil. A luta pela equidade deve estar incluída no enfrentamento da crise climática, reconhecendo as diferenças para promover a justiça social por intermédio da justiça climática.

REFERÊNCIAS

BARBARULO, A; FARIAS, D. Justiça climática em normas e projetos de lei: um breve panorama. *In*: LOUBACK, A.; LIMA, L. **Quem precisa de Justiça Climática no Brasil?** [S. l.]: Observatório do Clima; 2022. p. 47-60. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil>. Acesso em: 22 set. 2022.

DARÉ, E. Petrópolis: não foi um desastre natural! **Jornal da Unicamp**, Campinas, 22 fev 2022. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2022/02/22/petropolis-nao-foi-um-desastre-natural>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ESTÊVÃO, C. A. Educação, justiça e direitos humanos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 85-101, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: Petrópolis. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/panorama>. Acesso em: 27 abr. 2023.

IORIS, A.; IRIGARAY, C.; GIRARD, P. Institutional responses to climate change: opportunities and barriers for adaptation in the Pantanal and the Upper Paraguay River Basin. **Climatic Change**, [s. l.], v. 127, p. 139-151, 2014.

LORENZONI, I., NICHOLSON-COLE, S., & WHITMARSH, L. Barriers perceived to engaging with climate change among the UK public and their policy implications. **Global Environmental Change** v. 17, p. 445-459, 2007.

LOUBACK, A; LIMA, L. **Quem precisa de Justiça Climática no Brasil?** [S. l.]: Observatório do Clima; 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/livros/quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil>. Acesso em: 22 set. 2022.

MANFRINATE, R; SATO, M; PAZOS, A. Entrelaçamentos entre justiça climática e educação ambiental: diálogos com mulheres de comunidades tradicionais do Mato Grosso e Galícia. **Pesquisa em Educação Ambiental**, [s. l.], v. 2, n. 14, p. 171-191, 2019.

MAZZEO, N.; JACOBI, P. R. Construcción del diálogo ciencia- política en análisis y la gestión del cambio climático. In: RYAN, D.; GORFINKIEL, D. (coord). **Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política en América Latina**. Montevideo: UNESCO, 2016.

MILANEZ, B.; FONSECA, I. Justiça climática e eventos climáticos extremos: uma análise da percepção social no Brasil, **Terceiro Incluído**, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 82-100, 2011.

MUCACHE, C. R.; GIOVINAZZO JÚNIOR, C. A. A economia da barbárie, raiz da crise socioambiental, e as mudanças climáticas: o papel da educação ambiental no paradoxo entre o progresso econômico e a produção da catástrofe. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental – FURG**, [s. l.], v. 40, n. 3, p. 197-217, 2023.

NAJMANOVICH, D. **Mirar con nuevos ojos: nuevos paradigmas en la ciencia y pensamiento complejo**. España: Editorial Biblos, 2008.

PARDO, M.; ORTEGA, J. Justicia ambiental y justicia climática: el camino lento, pero sin retorno, hacia el desarrollo sostenible justo. **BARATARIA**. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, [s. l.], n. 24, p. 83-100, 2018.

PEREIRA, P. Política social: **Temas & Questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PETRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Plano de contingência do município Petrópolis/RJ para chuvas intensas, verão 2022/2023**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2022.

ROBINSON, M. **Justiça Climática. Esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

SANTOS, B. **A cruel pedagogia do vírus**. Lisboa: Edições Almedina, S.A, 2020.

SCOTTI, G.; PEREIRA, D. Injustiça climática: a desigualdade social como violação à garantia de direitos. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 19, n. 104, p. 288-315, 2022.

SHUE, H. **Climate justice: vulnerability and protection**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

STEIN, P. J. S.; STEIN, M. A. Disability, Human Rights, and Climate Justice. **Human Rights Quarterly**, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 81-110, 2022.

TORRES, P. H. *et al.* Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 35, n. 102, p. 159-176, 2021.

VERGARA, A. **Políticas públicas de los países amazónicos y cambio climático**. Áreas protegidas como estrategias de adaptación. Visión Amazónica. Lima: WWF, 2015.

SINGULARIDADES DE RAÇA E GÊNERO NO PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS DO BPC E OS LIMITES (IM)POSTOS NO ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL

Eliana Monteiro Feres³⁹

RESUMO

O presente artigo objetiva trazer reflexões acerca do processo sócio-histórico da constituição dos sujeitos que colocam principalmente mulheres negras em condições de maior vulnerabilidade, e os limites da proteção social a partir do perfil dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) extraído da ferramenta Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico – Cecad. O recorte teórico-metodológico envolve as categorias de raça, gênero, classe e a problematização da proteção social a esses sujeitos, considerando aspectos burocráticos presentes nas alterações operacionais e regulatórias do BPC que dificultam o acesso ao direito a assistência social.

Palavras-chave: sujeitos; proteção social; acesso; limites.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo traer reflexiones sobre el proceso sociohistórico de la constitución de los sujetos que colocan principalmente a las mujeres negras en condiciones de mayor vulnerabilidad, y los límites de la protección social a partir del perfil de los beneficiarios del Beneficio de Prestación Continuada (BPC) extraído de la herramienta Consulta, Selección y Extracción de Información del CadÚnico – Cecad. El recorte teórico-metodológico involucra las categorías de raza, género, clase y la problematización de la protección social a estos sujetos, considerando aspectos burocráticos presentes en las alteraciones operacionales y regulatorias del BPC que dificultan el acceso al derecho a la asistencia social.

Palabras clave: sujetos; protección social; acceso; limites

ABSTRACT

This article aims to bring reflections on the socio-historical process of the constitution of subjects that place mainly black women in conditions of greater vulnerability, and the limits of social protection based on the profile of beneficiaries of the Continuous Payment Benefit (BPC) extracted from the tool Consultation, Selection and Extraction of Information from CadÚnico – Cecad. The theoretical-methodological approach involves the categories of race, gender, class and the problematization of social protection for these subjects, considering bureaucratic aspects present in the BPC's operational and regulatory changes that hinder access to the right to social assistance.

Keywords: subjects; social protection; access; limits.

39 Assistente social. Graduado e com Especialização em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Departamento de Serviço Social de Campos dos Goytacazes. Discente do Programa de Estudos de Pós-Graduação em Política Social da UFF. Bolsista Capes. Concursada na Prefeitura de Macaé atuando na Política de Assistência Social

INTRODUÇÃO

O artigo é parte do objeto de pesquisa do mestrado da Universidade Federal Fluminense (UFF), “O Benefício de Prestação Continuada – BPC e seu processo regulatório e operacional”, cuja motivação para realização do estudo parte do trabalho como assistente social na Prefeitura de Macaé na gestão do BPC. O estudo está constituído em duas partes. A primeira conta com uma breve reflexão sobre a constituição do processo sócio-histórico no Brasil e os impactos desse período na produção da desigualdade social. O perfil dos beneficiários do BPC extraído da ferramenta Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (Cecad) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) evidencia que a maioria dos beneficiários é de mulheres negras. Dessa forma, é importante destacar que as singularidades de raça e gênero são necessárias nesse processo de análise, não para cristalizar as especificidades, mas para buscar as múltiplas determinações da sociedade de classe e das desigualdades social.

A segunda parte problematiza a burocracia posta nos processos regulatórios que permeiam o acesso ao BPC e os limites de acesso, considerando o perfil dos sujeitos que buscam o benefício como direito, destacando a implantação dos sistemas de informação no processo operacional.

O BPC é um benefício instituído na Constituição Federal de 1988 e um dos objetivos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742/1993, com a previsão de um salário mínimo destinados a idosos (65 anos) e pessoas

com deficiência, com renda per capita inferior a um salário mínimo (Brasil, 1993). Contudo, o processo regulatório só ocorreu em 1996, em um momento de contrarreformas com as diretrizes neoliberais adotadas no Brasil, quando foi determinado que a atuação do Estado com políticas sociais limitava-se somente aos mais vulneráveis. Os critérios de focalização e seletividade foram estabelecidos na regulamentação do BPC em 1996; e, a partir de 2016, após golpe político no Brasil, as medidas de controle do acesso e fiscalização se intensificaram, assim como o desmonte das políticas sociais.

QUEM SÃO OS BENEFICIÁRIOS DO BPC E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Acerca da produção de desigualdade social, o processo histórico brasileiro se fundou sobre forte opressão à população negra a partir do século XVI com o sequestro de parte da população africana para o trabalho escravo. Segundo Reis (1996), 46% do tráfico de negros da América Latina veio para o Brasil, e por quatro séculos o país utilizou-se da mão de obra negra e do trabalho escravo.

Na transição do feudalismo para o capitalismo, criou-se a necessidade de trabalhadores qualificados não apenas para o trabalho, mas também para o consumo com o propósito de atender às demandas de reprodução do sistema capitalista. Mesmo assim, o Brasil se tornou o último país do Ocidente a abolir a escravização.

Nossa base de formação social foi, portanto, fundada por uma pesada exclusão social. Durante o período da escravização, os negros não possuíam direitos, e após a abolição da es-

cravatura, tiveram a libertação dos laços servis, mas, concomitante, foram subordinados ao reino das necessidades. A abolição representou a liberdade e a precariedade da cidadania no Brasil. Após libertos, os negros não possuíam teto, nem trabalho, nem escola, assim, não possuindo condições mínimas de sobrevivência e não livres das manifestações de racismo. Reis (1996) destaca que a abolição libertou cerca de 750 mil escravizados para vivenciar a experiência de liberdade, mas sem garantia da condição de cidadania

Conhecer o passado é essencial para que possamos avaliar o presente e compreender o porquê os impactos da desigualdade racial ainda são tão intensos atualmente. Gomes (1999) destaca que, após abolição da escravatura, começaram a ser discutidas as causas da pobreza e suas maléficas consequências para sociedade brasileira, pois a Lei Áurea foi pouco ambiciosa em sua capacidade de prever a inserção dos negros como sujeitos de direitos.

Pobreza e indigência no Brasil atingem de formas diferentes negros e brancos. Almeida (2014) também destaca o fosso entre a população negra e população branca.

A ausência de negros nas profissões de prestígio, na política, em algumas expressões artísticas, na mídia e etc, é resultado de uma longa história de exclusão, na qual o racismo e o sexismo atuam definindo para homens e mulheres negras lugares desprivilegiados na sociedade, quase intransponíveis (Almeida, 2014, p. 133).

Acerca de indicadores sociais, Osório (2021, p. 7) destaca que: “Desigualdade e discriminação racial andam juntos”. Segundo o autor, classe e raça são analiticamente separáveis,

mas, no caso da realidade brasileira, são indissociáveis, considerando a desvantagens cumulativas desse período da escravização e as camadas de discriminação presentes na sociedade.

Assim, não é possível falar em racismo e gênero sem situar homens e mulheres negras no processo de exploração do trabalho. A racionalidade do sistema capitalista guiada para uma acumulação do capital produz relações sociais desiguais. Situar as múltiplas determinações presentes na realidade social de homens e mulheres negras é fundamental para pensar no não acesso a direitos sociais e os motivos pelos quais homens e mulheres negras compõem a base da pirâmide social brasileira e com pouca possibilidade de mobilidade social.

As particularidades da desigualdade social de gênero e raça são determinadas e certamente determinam um racismo estrutural que envolve um passado colonial da escravização e da ausência de cidadania, cujos impactos conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2022) continuam presentes na vida de homens e mulheres negras, pois são os que mais vivenciam a expropriação do direito (Fontes, 2018) que se materializa na violação do acesso a renda, moradia, educação, lazer e trabalho e que não pode ser entendida pelo viés somente econômico entre os novos e modernos processos de trabalho para acumulação capitalista.

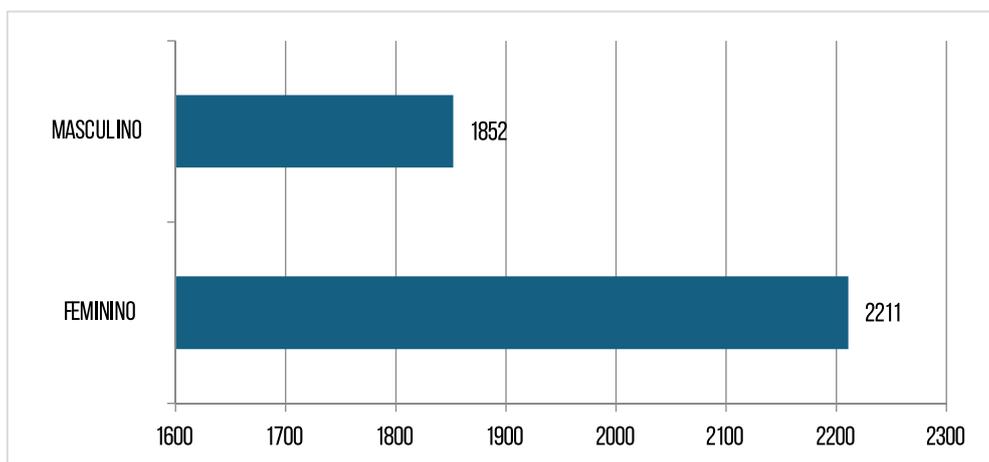
A grande maioria de seres sociais está devoradamente desprovida dos meios de existência que possam assegurar sua subsistência. Configuram os “sem” base de inúmeros movimentos sociais depois de Marx, como os “sem terra”, “sem teto”, “sem documento”, “sem comida”, “sem emprego.

Antes como na atualidade, a expropriações geram seres sociais sem meios de trabalho, sem o acesso a matéria prima, sem acesso à terra (Fontes, 2018, p. 23).

A lógica da expropriação na concepção da autora perpassa a construção da vida social relacionada com uma ausência de acesso a bens e serviços públicos ao lado da crescente mercantilização do acesso a uma vida digna.

Refletindo as desvantagens de raça e gênero e expropriação presente na vida de homens e mulheres negras, o perfil do BPC extraído dos dados do Cecad revela que não é por acaso que, entre os beneficiários, temos um recorte racial de gênero para um benefício que possui forte seletividade e focalização para o acesso (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – PERFIL DE GÊNERO BPC MACAÉ



Fonte: elaboração própria a partir do CadÚnico, extraído em 22/09/2022.

Conforme os dados, a maioria de beneficiários do BPC é de mulheres, evidenciando a múltipla expropriação do direito vivenciadas no cotidiano, sobretudo a não inserção no processo de trabalho protegido, a grande maioria oriunda do trabalho doméstico sem as garantias legais.

Nesse contexto de desigualdade racial, Alves e Cavenaghi (2012) defendem a desigualdade de gênero como indicador necessário de ser analisado. Apesar de algumas conquistas, como direito ao

voto, mulheres ainda vivenciam maiores situações de privação e desigualdade, tais como: segregação social, discriminação salarial e dupla jornada de trabalho. A hierarquização social que segrega mulheres precisa ser desnaturalizada, sendo necessário salientar as múltiplas condições raciais de gênero que estão postas nesse processo de reprodução social em uma sociedade de classes.

Olhar para singularidade das mulheres negras envolve desnaturalizar os lugares que

essas mulheres ocupam na hierarquização social. Buscar essas determinações, conforme descreve Gonzales (1984), é necessário diante de uma sociedade que exige muito, mas que oferece pouco às mulheres.

Quanto ao perfil de raça, os beneficiários do BPC de Macaé são compostos por maioria de negros. Acerca da categoria raça, é importante compreendê-la como um processo de construção social. Para Almeida (2014, p. 131), “Raça, como é concebida hoje, nada tem de biológico. É um conceito político que expressa relações de poder e dominação”. Categoria que opera na produção de desigualdades sociais.

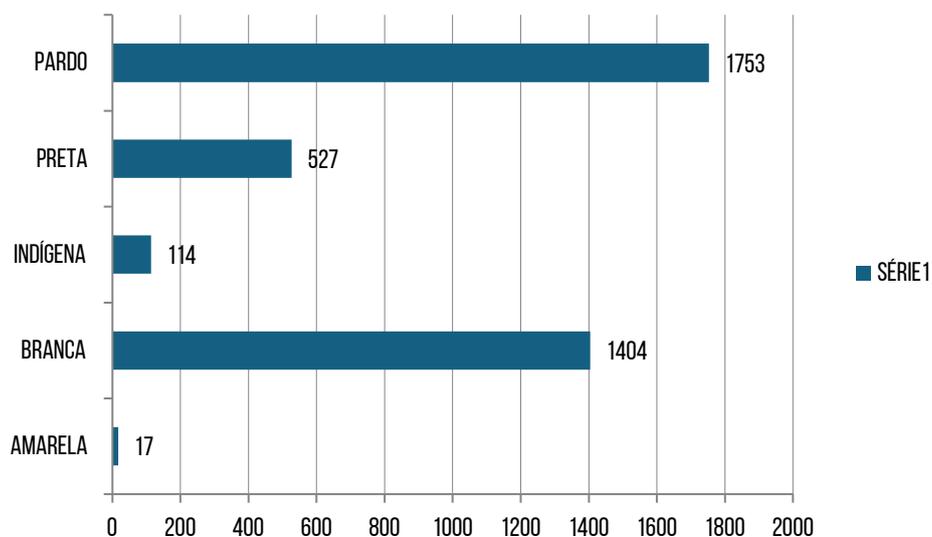
Ao longo de anos, foram múltiplas as formas de resistência dos negros, principalmente considerando a ideologia eugenista dos séculos XIX e XX (hierarquização da raça branca como modelo de superioridade). Se-

gundo dados do IBGE (2021), brancos têm melhores condições de emprego, habitação, educação e cultura.

O pano de fundo que se movimenta e se transmuta historicamente são as ideologias raciais que estruturam as relações sociais no Brasil, sobre as quais se reafirmam os preconceitos e as práticas discriminatórias que dão materialidade ao racismo “à brasileira”. (Almeida, 2014, p. 132)

Neste contexto, não se pode naturalizar o fato de que o público da assistência social é formado, em grande parte, por negros, como evidencia o perfil dos beneficiários do BPC (Gráfico 2). A expropriação do direito a viver dignamente, presente no cotidiano desse público, precisa compor agenda por ampliação de políticas sociais conforme dados do Cecad.

GRÁFICO 2 PERFIL DE RAÇA BPC MACAÉ



Fonte: elaboração própria a partir do CadÚnico, extraído em 22/09/2022.

Os dados do Cecad sinalizam que a maioria dos beneficiários possui renda acima de R\$ 606,01. O acesso ao benefício os tira da extrema pobreza absoluta⁴⁰ quando considerado apenas como medida a renda, pois, acerca da pobreza relativa em face de todos os processos de exclusão presentes na vida de famílias de mulheres negras, o perfil não consegue apontar.

Contudo, não podemos negar a função que políticas sociais têm, principalmente de transferência de renda, sobretudo para pessoas idosas que trabalharam a vida toda, mas sem o direito ao trabalho protegido. Do ponto de vista da redistribuição, o valor do benefício pode ser entendido como uma forma de enfrentamento da pobreza, mas certamente estamos distantes de diminuir a exclusão social presente nas desigualdades de raça e gênero em uma sociedade dividida por classe.

AS BUROCRACIAS E OS LIMITES IMPOSTOS AO ACESSO AO BPC

Uma das marcas do mundo contemporâneo é a crítica à burocracia, mesmo a existência do modelo burocrático sendo condição necessária ao processo democrático e para políticas sociais. A burocracia despejou privilégios ao estabelecer nos processos das organizações públicas a oferta de igualdade de acesso e o caráter de impessoalidade preconizados pelos sistemas burocráticos. No entanto, a burocracia constitui-se como efetivo portador material da vontade do governo, portanto, um limite, dependendo dos interesses de quem está no poder.

O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, regulado em 1993 pela Loas e implementado em 1996 com seu processo operacional realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Contudo, a garantia do acesso de forma universal aos direitos sociais e à constituição do Estado de Bem-estar, no Brasil, foi implodida pelas contrarreformas movidas pela política econômica dos governos neoliberais iniciadas nos anos 1990.

A regulamentação do BPC, considerando as medidas de ajuste fiscal pelas diretrizes do Banco Mundial, é atropelada pelas “contrarreformas” (Behring; Boschett 2007) do Estado neoliberal. Em nome do desenvolvimento econômico, os governos brasileiros passaram a adotar as diretrizes de ajuste fiscal e controle dos gastos públicos. O caráter universal do direito inscrito na Seguridade Social é submetido a uma forte seletividade para acesso, existindo um descompasso entre o padrão de proteção social garantido na Constituição de Federal de 1988 e a proposta de ajuste fiscal em curso.

A implementação do BPC foi no ano de 1996, e já passou por diversas reformulações em sua história. O número de alterações por meio de leis, decretos, portarias e memorandos são extensos – e de acordo com a correlação de forças de cada conjuntura (alguns momentos com ampliação e outras de restrições), sempre foram permeados por críticas e representam a permanente “arena de tensões e conflitos” (Pereira, 2008) em que está situada a política social, na sociedade capitalista.

40 Atualmente, a linha de pobreza extrema está fixada na renda per capita mensal de R\$ 85,00, e a linha de pobreza, entre R\$ 85,01 e R\$170,00 conforme MDS.

A condição de incapacidade dos sujeitos que acessam o BPC é aferida pela burocracia estabelecida por meio de quantificação de riscos sociais pelo INSS. A família que é incapaz de prover o sustento é aquela que a renda per capita do grupo familiar é igual a um quarto do salário mínimo.

Os direitos sociais materializam-se com a execução das políticas públicas, que, conforme Pereira (2008), devem estar alocadas e distribuídas como bem público, utilizadas por todos e de fácil acesso. A partir dessa conceituação, o acesso ao BPC, benefício constitucional, não deveria ser tão burocrático.

A burocracia estabelecida pelo aparelho estatal tem como intencionalidade a redução de gastos com políticas sociais. Nesse cenário de desmonte, destacamos o Decreto nº 8.805, de 2016 (Brasil, 2016), o qual regulamenta as novas formas de operacionalização do BPC com a obrigatoriedade do CadÚnico (instrumento de coleta de dados sobre a realidade social dos que acessam assistência social), sendo definido com porta de entrada de todos os benefícios da assistência social.

Na aparência do que está posto, o Decreto nº 8.805/2016 estabelece novas regras de operacionalização. Em seu art. 12, “São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas CPF e no Cadastro Único para programas do governo federal. – CadÚnico” (Brasil, 2016). A inclusão do usuário no CadÚnico possibilitaria a participação dos beneficiários nos serviços socioassistenciais ofertados pela rede de proteção social, atenuando a incidência de risco e vulnerabilidade social e favorecendo acesso aos direitos sociais.

Na sua essência, entretanto, a inserção dos beneficiários no CadÚnico se tornou uma ferramenta ainda maior de controle e de exclusão do acesso aos direitos sociais ou, como expressa Sposati (2011, p. 126), “[...] tornou-se um mínimo operacionalmente tutelado, um quase direito, na medida em que seu acesso é submetido à forte seletividade de meios comprobatórios que vão além da manifesta necessidade do cidadão”.

É essencial destacar a capacidade do CadÚnico como um valioso instrumento de coleta e de processamento de dados de forma a subsidiar o planejamento e a tomada de decisão para que o aparato estatal possa intervir. Os gráficos apresentados na primeira parte do artigo foram extraídos do CadÚnico do Cead. Contudo, a coleta de dados sem o planejamento necessário, associada à falta de investimentos, não favorece meios para que a ação do Estado possa intervir de forma eficiente na população que necessita.

A crise estrutural do capital traz impactos nefastos à proteção social preconizados na Constituição Federal de 1988. Sem acesso ao trabalho protegido e sem a garantia de uma renda fixa que favoreça condições mínimas de sobrevivência, idosos e pessoas com deficiência que buscam o BPC são expropriados dos direitos ao trabalho protegido e do acesso ao benefício em função da renda informal declarada no CadÚnico.

O BPC, desde sua regularização em 1996, tem seu processo de operacionalização realizado pelas agências do INSS. A lógica do seguro social presente nesse instituto materializa as burocracias e o arcabouço institucional, assim como o conceito de família

utilizado para o BPC, que é o mesmo para os casos de pensões. Em 2018, considerando a precarização das agências do INSS pela falta de trabalhadores, foram implantados o autoatendimento e o agendamento para requerimento que era feito por meio do aplicativo Meu INSS, bem como pela Central 135, trazendo mudanças nos requerimentos e nas análises dos benefícios.

A partir do uso dessas ferramentas tecnológicas, o atendimento presencial foi diminuindo, assim como o acesso à informação. As novas regras estabelecidas desconhecem que grande parte da população, sobretudo idosos, não possui acesso à rede de internet nem domina os sistemas de informação, o que tem gerado a ampliação de agenciadores (advogados, contadores, *lan house*) que cobram para requerer o benefício nos sistemas do INSS. Ou seja, a burocratização tem gerado uma mercantilização do acesso.

Em uma estrutura já precarizada e burocratizada, no que diz respeito à oferta de atendimento, promovem-se os autoatendimentos nas agências do INSS, desconsiderando a dificuldade da população usuária, idosos, pessoas com deficiência, analfabetos e incipiente acesso às tecnologias possuem, conforme Stopa (2017) “um penoso caminho”. Trata-se de uma realidade moldada pela regressão dos direitos que só dificulta o acesso ao BPC, ampliando a condição de pobreza.

O olhar mais aprofundado acerca do uso da burocracia presente nas alterações regulatórias do BPC não é um mero instrumento racional abstrato, está vinculado a um determinado fim, que são os interesses do capital na disputa pelo fundo público.

Compreender as alterações do BPC como processo histórico, a totalidade da intencionalidade do Estado e as contradições postas permite problematizar e não naturalizar as violações do direito presentes neste cenário de ajuste fiscal e de redução às garantias sociais preconizadas, além de apontar a necessidade de construção de outras formas de sociabilidade.

CONCLUSÃO

Conhecer o passado é essencial para que possamos compreender a desigualdade social e racial que ainda é tão forte no País. Com a abolição, a mutação de escravizados em trabalhadores não favoreceu aos negros libertos as condições objetivas de satisfação das suas necessidades. O capitalismo, enquanto totalidade, e todos os processos de contradições fragmentam sujeitos (homens brancos, mulheres brancas, homens negros, mulheres negras, LGBTQIA+). Compreender seus diferentes processos de forma inter-relacional, sistêmica e a sua forma de reprodução social é fundamental para que possamos lidar com todos os subalternizados e pensar em formas de sociabilidade menos excludentes.

A trajetória da ação do Estado varia ao longo do tempo. No caso do BPC, desde sua implementação, foram várias as mudanças nos critérios para acesso. Tais alterações representam arena de conflitos na qual estão situadas as políticas sociais. A compreensão da desconstrução ou da retração da atuação do Estado posto na burocracia estatal é fundamental para que possamos refletir sobre os impactos do não acesso ou da falta da proteção social em uma sociedade classista

marcada por uma profunda desigualdade social que se relaciona com questões de raça e gênero.

A defesa da seguridade social e sua universalidade envolvem não naturalizar os diferentes e os contraditórios fatores burocráticos que determinam os processos operacionais do Estado. Os dados apresentados neste ar-

tigo evidenciam que a burocracia posta nos processos operacionais do BPC tem sido utilizada pelo Estado não para ampliar o acesso, mas para limitar. Outrossim, a análise e avaliação dos processos em curso evidenciam a necessidade de propor formas de ação estatal que amplie a universalização do acesso a direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. S. Desumanização negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 34, v. 12 p. 131-154, 2014.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil. **Mediações**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 83-105, 2012.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; LIMA, R. L. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo, SP: Cortez, 2018.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 15., 2004, Costa Rica. **Anais [...]**. Costa Rica: Universidade de Costa Rica, 2004. Disponível em: www.ts.ucr.ac.cr. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.805, de 7 de junho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 130, p. 3-4, 8 jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8805.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 233, p. 18769-18772, 8 dez. 1993.

CHALOUB, S. Medo branco de almas negras – escravos, libertos e republicanos na cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 8, n. 16, p. 83-105, 1988. Disponível em: https://www.anpuh.org/arquivo/download?ID_ARQUIVO=3676. Acesso em: 17 jul. 2023.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAVIS, A. **Mulher, Raça e Classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONTES, V. A transformação dos meios de existência do capital: expropriações, mercado e propriedade. *In*: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação de Direitos no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 17-61.

GOMES, A. M. C. Ideologia e Trabalho no Estado Novo. *In*: PANDOLFI, D. (org.). **Repensando o Estado**

Novo. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 53-72.

OSÓRIO, R. G. **A desigualdade racial no Brasil nas últimas três décadas.** Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10623/1/td_2657.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo SP: Cortez, 2008. p. 87-108.

REIS, J. J. Identidade e diversidade étnicas nas irmandades negras no tempo da escravidão. **Revista Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 7-33, 1996.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5SMZzhG-jWn5wHHsQvy649qL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 17 jul. 2023.

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ: ANALISADORES DA DESPROTEÇÃO SOCIAL NA ATENÇÃO PSICOSSOCIAL

Geovanna Aparecida Correa⁴¹

Juliana Desiderio Lobo Prudencio⁴²

Laís Santos Theodoro⁴³

Maíra Valério Lemos⁴⁴

RESUMO

O presente estudo pretende refletir acerca da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas com especial atenção ao crescimento das Comunidades Terapêuticas (CT) na região Norte Fluminense, por meio da análise dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. Trata-se de uma revisão de literatura e documental. Diante disso, observa-se inicialmente uma concentração das CT em Campos dos Goytacazes e Macaé que reafirmam a lógica da religiosidade, do trabalho forçado e da abstinência.

Palavras-chave: drogas; comunidades terapêuticas; atenção psicossocial.

ABSTRACT

The present study intends to reflect on the National Policy on Mental Health, Alcohol and other Drugs with special attention to the growth of Therapeutic Communities (TC) in the North Fluminense region, through the analysis of the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé. This is a literature and documentary review. Given this, we initially observed a concentration of CTs in Campos dos Goytacazes and Macaé that reaffirm the logic of religiosity, forced labor and abstinence.

Keywords: drugs; therapeutic communities; psychosocial care.

RESUMEN

El presente estudio pretende reflexionar sobre la Política Nacional de Salud Mental, Alcohol y otras Drogas

41 Discente do curso de Serviço Social na Universidade Federal Fluminense (UFF Campos) e bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

42 Doutora em Política Social pela UFF, Docente no Departamento de Serviço Social de Campos e no Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social – UFF Niterói.

43 Bacharela em Serviço Social pela UFF Campos e Coordenadora do Programa de Atendimento à Pessoa com Deficiência da Secretaria Municipal de Assistência Social de Quissamã.

44 Discente do curso de Serviço Social na UFF Campos e bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da UFF (Pibic-UFF).

con especial atención al crecimiento de las Comunidades Terapéuticas (CT) en la región Norte Fluminense, a través del análisis de los municipios de Campos dos Goytacazes y Macaé. Se trata de una revisión bibliográfica y documental. Ante esto, observamos inicialmente una concentración de CT en Campos dos Goytacazes y Macaé que reafirman la lógica de la religiosidad, el trabajo forzoso y la abstinencia.

Palabras clave: drogas; comunidades terapéuticas; atención psicosocial.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto das discussões e pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudo, Pesquisa em Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (Nepsad), a partir de duas pesquisas importantes que vêm ganhando as regiões Norte e Noroeste Fluminense intituladas “Política de Drogas e Comunidades Terapêuticas na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro”, com financiamento Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), e “Revisitando narrativas e territórios: olhares sobre a constituição e funcionamento da atenção psicossocial aos usuários de álcool e outras drogas no Norte e Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro”, com financiamento da Faperj e do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Federal Fluminense (Pibic/UFF).

O escrito que hora se apresenta trata de reflexões e análises críticas produzidas a partir das pesquisas citadas, olhando de forma mais aproximada acerca das Comunidades Terapêuticas (CT) como espaço de desproteção social, a constituição da atenção psicossocial no Norte Fluminense com base na história da política de Saúde Mental em Campos dos Goytacazes e um maior debruçar sobre as CT localizadas em Campos dos Goytacazes e Macaé. É importante destacar que a esco-

lha por pensar em Campos dos Goytacazes e em Macaé se dá em razão de Campos ser sede dos dois manicômios que por 16 anos orientam o “cuidado” no campo do álcool e outras drogas na região; e em função de Macaé hoje possuir o número mais expressivo de CT na região Norte Fluminense.

Para a proposta de análise, buscaram-se a revisão de literatura e a análise documental. Além disso, como recurso para revisão de literatura, a utilizou-se revisão de narrativas apresentada por Rother (2007), a qual se dedica a analisar livros e artigos científicos que tratam a Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas; a Política sobre Drogas, as CT e a região Norte Fluminense.

O LUGAR DAS COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NA ATENÇÃO AOS USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS NO BRASIL

A Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras drogas, pós-anos 2000, apresenta avanços importantes na construção do cuidado aos usuários de álcool e outras drogas. No entanto, há grande oscilação entre o fortalecimento e o enfraquecimento da política de saúde mental no campo do álcool e outras drogas, com a Portaria nº 3.588/2017 (Brasil, 2017), também conhecida como “Nova RAPS”, a qual entende a questão das drogas

sob a ótica da abstinência e da hospitalização, resultando, portanto, na convocação de novos leitos psiquiátricos, de vagas em CT e na negação da redução de danos como orientador do cuidado na saúde mental.

Nesse sentido, cabe-nos dizer que as CT são instituições da sociedade civil que existem no Brasil desde a década de 1970, expandindo-se em todo território nacional em 2011 com o aumento do financiamento público federal por meio do plano “Crack: É Possível Vencer” (MPRJ, 2020). Estas ganham a cota pelo discurso de “cura do vício” ou “cura das drogas” e a higienização da cidade, com financiamento público.

Essas instituições têm como objetivo principal o acolhimento de sujeitos que fazem usos de álcool e outras drogas, oferecendo internação que pode variar entre 3 e 12 meses, visando à renúncia aos usos de álcool e drogas por intermédio do isolamento social, da abstinência, da religiosidade, da laborterapia, da disciplina e da convivência entre pares.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2017), as CT têm sido notoriamente marcadas por uma abordagem que enfatiza a espiritualidade como pilar central e indispensável, para a superação da “dependência química”. Conforme Santos (2014), trata-se de uma visão moralista e dogmática, desconsiderando as complexidades subjacentes aos usos de drogas.

A laborterapia é uma prática amplamente disseminada em mais de 90% das CT.

Sob o disfarce de terapia ocupacional, essa prática impõe uma carga de trabalho opressiva aos internos, transformando-os em mão de obra não remunerada para a manutenção da instituição, vigilância do local, preparação de alimentos, aplicação de medicamentos, atividades produtivas e de geração de renda (Ipea, 2017).

O estudo do Ipea (2017) também revela que o isolamento social imposto aos usuários de álcool e outras drogas, bem como a abstinência, constitui-se base no tratamento. Ademais, a abordagem prescrita a esses usuários é caracterizada por um longo período de internação, durante o qual se observa a restrição de contatos externos, como telefonemas, visitas, interdição sexual e a abstinência de drogas como condição primordial para o tratamento.

É importante destacar que as CT são alvos constantes de inúmeras denúncias de violação de direitos humanos e privação de liberdade; e em muitos casos relatos de morte nas instituições por ações desfavoráveis, conforme reportagem⁴⁵ apresentada pelo Programa Fantástico em novembro de 2023, em que se trouxeram fatos importantes que denunciam ações violadoras e opressivas de uma determinada comunidade terapêutica.

Desse modo, torna-se essencial problematizarmos os rumos adotados pela Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, especialmente com o crescimento exponencial das CT, uma vez que sua abordagem é majoritariamente impulsionada por preceitos moralistas e proibicionistas, culmi-

45 Para acessar a reportagem acesse o *link* disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/12145954/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

nando no desfinanciamento dos serviços de saúde mental inscritos no SUS.

A CONSTRUÇÃO DA ATENÇÃO AOS USUÁRIOS DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ

Olhar de perto a atenção aos usuários de álcool e outras drogas no Norte Fluminense é dedilhar a delicadeza da constituição de ações que se fazem pelo enaltecimento de ações manicomiais e proibicionistas como campo real da construção de uma atenção que se coloca enquanto atenção psicossocial (Pereira, 2014).

A cidade de Campos dos Goytacazes sediou dois hospitais psiquiátricos importantes para a história da saúde mental da região, os quais orientaram ou orientam a atenção psicossocial no Norte Fluminense. Segundo Gondim (2001) e Siqueira (2022), o primeiro foi criado em 1942, chamado Instituto de Doenças Nervosas e Mentais, que é conhecido como Sanatório Henrique Roxo, e o segundo foi criado em 1947 com o nome Abrigo João Viana, que viria a se chamar Hospital Abrigo Dr. João Viana, essencialmente filantrópico, criado a partir da Liga Espírita de Campos.

O Sanatório Henrique Roxo, que encerrou as atividades em 2017, era uma instituição privada e com atendimento às classes economicamente mais privilegiadas. Começou com 45 leitos e chegou a 170 pacientes internados no final da década de 1980; logo foi contratado pela Previdência Social e posteriormente pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Já o Hospital Abrigo Dr. João Viana, que encerrou as atividades em 2022, tinha como seu principal público pessoas sem condições

de pagar internações particulares, em que a assistência prestada dependia exclusivamente de voluntários. Gondim (2001) sinaliza que, inicialmente, o hospital comportava 11 pessoas que estavam na cadeia pública, e durante a década de 1950, a instituição foi gradativamente abandonando a estrutura de abrigo para doentes mentais e indigentes, assumindo características de hospital psiquiátrico. Já na década de 1970, firmou convênio com Instituto Nacional de Previdência Social e depois com o SUS.

No Brasil, a construção da atenção psicossocial teve início na década de 1970, com a criação dos primeiros serviços substitutivos aos manicômios. No entanto, foi na década de 1980, com a Reforma Psiquiátrica, que esse processo se intensificou. Em Campos, a construção da atenção psicossocial aconteceu na mesma década, porém, pela contratação de serviços ambulatoriais e o credenciamento dos ambulatórios de psiquiatria, foi estendida a duas instituições filantrópicas: a Santa Casa de Misericórdia e a Sociedade Portuguesa de Beneficência (Chagas, 2017).

Diante disso, é possível perceber uma tentativa de mudança na concepção da oferta de serviços na construção de um caminho psicossocial que versaria sobre bases substitutivas aos manicômios, porém, segundo Gondim (2001, p. 52) “Observamos que, mesmo com as tentativas ‘modernizadoras’, a hegemonia dos hospitais ainda era forte em Campos, representando a política de saúde mental que previa a hospitalização como única alternativa para a assistência no setor”.

Foi a partir de 1990, com a construção de saídas antimanicomiais ou ações que se

aproximassem dos reclames reformistas, especificamente em março de 1991, aconteceu a 1ª Conferência Municipal de Saúde, cujo tema era “A Municipalização é o Caminho”, a qual representou o momento decisivo na construção plena do SUS em Campos. Como resultado dessa conferência, temos a aprovação da abertura da Emergência Psiquiátrica no Pronto Socorro Psiquiátrico - PU e a criação de mais um ambulatório de saúde mental. Tratou-se de uma reforma construída pela “ambulatorização” dos serviços como possibilidade do fim dos hospitais e indicação de caminhos para os Centros de Atenção Psicossocial (Caps), como sinaliza Pitta (2011). Em 1992, foi aberto o serviço de emergência, cuja implantação aconteceu no interior de um posto de saúde que já atendia os pacientes em crise. Com forte traço manicomial, até os dias de hoje, o PU é referência na cidade para internações de curta permanência e manejo de crise.

Sobre os serviços substitutivos em Campos dos Goytacazes, o primeiro foi inaugurado em 2003, o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (Caps AD) Dr. Ari Viana, marcando o ano 2000 com o surgimento de uma nova atenção psicossocial (Faria, 2016). No entanto, como afirma Pereira (2014), ao analisar o processo de desinstitucionalização na cidade, observa-se um movimento rápido para a implementação dos serviços como Caps e ambulatórios; e lento para o fechamento dos dois manicômios que orientam o Norte Fluminense.

Pensar na atenção psicossocial no Norte Fluminense por Campos dos Goytacazes é dar destaque ao reforço da lógica e discurso manicomial. É importante ainda acrescentar que, nesse mesmo contexto, há relatos da existência da Casa Transitória de Macaé, anterior aos anos de 1980, que se coloca como prática manicomial e até mesmo afirma-se enquanto um manicômio, mas não há estudos ou relatos sobre ele, apenas a informação de que, no mesmo espaço, hoje funciona o Núcleo de Saúde Mental de Macaé.

COMUNIDADES TERAPÊUTICAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ: A DESPROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL

Pensar na atenção psicossocial na compreensão do cuidado aos usuários de álcool e outras drogas no Norte Fluminense⁴⁶, pela escolha de olhar Campos dos Goytacazes e Macaé, destaca-se por Campos ter sido sede dos dois manicômios que orientaram o “cuidado” em saúde mental na região por 16 anos e por Macaé hoje ter a maior concentração de CT na região, como o estudo irá apresentar.

Diante disso, a pesquisa intitulada “Política de Drogas e Comunidades Terapêuticas na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro” dedicou-se a estudar o debate sobre a Política de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas no Norte Fluminense com o olhar voltado para as CT. Cabe destacar que, neste escrito, ocuparemos nossos olhares so-

46 É importante destacar que o Norte Fluminense é composto por nove municípios, sendo eles: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

bre três campos de destaque: mapeamento, credenciamento e financiamento das CT.

O mapeamento das CT realizado pela pesquisa identifica a existência, até maio de 2023, de 16 CT⁴⁷ localizadas nos respectivos municípios: Campos dos Goytacazes (4), Macaé (9), Conceição de Macabu (1), Quissamã (1) e São Francisco de Itabapoana (1). Em Campos dos Goytacazes, as unidades são: Associação VidAmor, Comunidade Terapêutica Amor ao Próximo, Comunidade Terapêutica Elsia Barreto Soares, Projeto casa do PAI; em Macaé: Fazenda da Esperança São João Batista, Clínica Reabilitação Social Macabu, Centro de Tratamento e Reintegração dos Dependentes Químicos Shalom and Life, Centro Terapêutico Vale Encantado, Gênese Prevenção da Dependência Química, Comunidade Terapêutica Sobriedade e Vida, Cereprev – Renova vida, Comunidade Terapêutica Vale do Hebron, Projeto Renova Jovem; em Conceição de Macabu: Centro Terapêutico Amparando Vidas; em Quissamã: Centro Terapêutico e Reintegração Social ABBA; e em São Francisco de Itabapoana: Casa de Recuperação Nova Chance.

Ao pensar na realidade de Campos dos Goytacazes e Macaé, cidades em destaque para este escrito, no que tange aos serviços do SUS, a pesquisa apresenta em Campos: 1 Unidade de Acolhimento Infante Juvenil,

1 Caps AD e 1 Emergência Psiquiátrica (PU psiquiátrico); e em Macaé, com 1 CAPS Ad e 1 Pronto-Socorro. Sobre os leitos em hospitais gerais, a partir dos dados disponíveis pelo DataSUS⁴⁸ em 2024, constam 13 leitos pelo SUS e 4 privados em Campos dos Goytacazes, com 5 leitos pelo SUS em Macaé.

A análise relacional entre a oferta de serviços de álcool e outras drogas e o crescimento exponencial das CT se coloca como reflexo de um investimento das instâncias federais, estaduais e municipais, tendo como caminho o desfinanciamento dos serviços de saúde mental (Prudencio; Senna, 2022) – e ainda a incapacidade de assegurar assistência em saúde diante da precarização e da fragilidade dos serviços, justificando a necessidade de uma composição ou complementariedade via instituições privadas, conforme mostram o Ipea (2021) e a Conectas Direitos Humanos (2021).

Essas instituições se colocam pela lógica manicomial e proibicionista, estando na contramão da reforma psiquiátrica e, ainda, evidenciando a lógica neoliberal de desresponsabilização do estado e desproteção social na impossibilidade da produção do bem-estar social dessa população.

Outro dado importante é quanto ao credenciamento. Nesse sentido, a pesquisa revela que o Mapa das Comunidades Terapêuticas⁴⁹ do Ministério da Cidadania apre-

47 É preciso destacar que o mapeamento das instituições não se dá pela filiação ao nome “comunidade terapêutica” e sim ao seu exercício no campo do tratamento aos usuários de álcool e outras drogas que marcam a abstinência, o trabalho forçado, a religiosidade e a disciplina (Conectas, 2021).

48 Maiores informações estão disponíveis em: https://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Leitos_Listar.asp?VCod_Leito=47&VTipo_Leito=6&VListar=1&VEstado=33&VMun=&VComp=. Acesso em: 26 abril 2024.

49 Maiores informações estão disponíveis em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/app-sagi/geosagi/localizacao_equipamentos_tipo.php?tipo=comunidades_terapeuticas&rcr=1. acesso em: 25 abril

senta apenas a instituição Obra Social N. S. G. Fazenda da Esperança São João Batista credenciada pelo governo federal, localizada no município de Macaé. Conforme o Censo das Comunidades Terapêuticas no Brasil, realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2011⁵⁰, existem mais três CT credenciadas, que são: Elsia Barreto Soares, em Campos dos Goytacazes; Centro de Tratamento e Reintegração dos Dependentes Químicos Shalom and Life; e Gênese Prevenção da Dependência Química em Macaé, sem especificar a forma de credenciamento.

Com isso, aponta-se que, ao analisar os dados referentes a Campos dos Goytacazes e Macaé, a existência de nove CT mapeadas pela pesquisa que não são credenciadas, logo, não estão no mirante de financiamento público (por legislação e/ou editais) nem da fiscalização pela Secretaria Municipal de Saúde e/ou Vigilância Sanitária. Isso é um problema importante para o trato da questão, pois a existência dessas instituições prevê a fiscalização conforme sinaliza a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa – RDC nº 29/2011 (Brasil, 2011). Tal fato revela uma profunda incompreensão sobre tais instituições e apresenta a gritante falta de transparência acerca das informações sobre as CT uma vez que não há acesso de domínio público a informações acerca dessas instituições, o que também apresenta uma falha no controle social (Conectas, 2021).

O último eixo de análise para este escrito se dá sobre o campo do financiamento, em

que Campos dos Goytacazes e Macaé apresentaram dois caminhos de aproximação com esse eixo, que se dão pelo financiamento via Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad) e via recursos municipais por meio de leis ordinárias. Nesse contexto, destacam-se quatro CT com recursos via Senad em 2011, que são: Comunidade Terapêutica Elsia Barreto Soares (em Campos dos Goytacazes); Fazenda da Esperança São João Batista; Centro de Tratamento e Reintegração dos Dependentes Químicos Shalom and Life; e Gênese Prevenção da Dependência Química (as três em Macaé).

Outrossim, ainda há quatro CT localizadas em Macaé que são financiadas por recurso municipais, que são: Centro de Tratamento e Reintegração dos Dependentes Químicos Shalom and Life, beneficiada pela Lei Ordinária nº 3.387/2010; Comunidade Terapêutica Sobriedade e Vida, amparada pela Lei Ordinária nº 3.385/2010; Ceprev – Renova vida, assistida pela Lei Ordinária nº 2.480/2004; Gênese Prevenção da Dependência Química, embasada pela Lei Ordinária nº 2.230/2002. A letra das legislações sinaliza a realização de convênio entre prefeitura e comunidade terapêutica por intermédio da Subsecretaria Municipal sobre Drogas com utilização do Fundo Municipal Antidrogas de Macaé, conforme informações disponíveis no Portal Transparência desse município.

A base de financiamento aqui destacada não permitiu o acesso a valores e a explicações acerca desses fatos, pois, como apon-

50 A planilha com o censo está disponível em: <https://www.confenact.org.br/?p=633>. Acesso em: 25 abril 2024.

tado, há uma ausência de transparência no trato desses dados no campo das CT. É relevante salientar que a pesquisa sobre financiamento público para CT realizada pela Conectas (2021) aponta que, entre 2017 e 2020, elas foram financiadas em R\$ 560 milhões, expressando um aumento de 109% de investimento público. Além disso, a insegurança dos dados não possibilita uma maior expressão do montante de investimento, logo, estima-se um valor superior.

Diante das análises apresentadas com o olhar voltado para mapeamento, credenciamento e financiamento das CT, observa-se o crescente desordenado como campo inseguro de cuidado pela lógica da desproteção social, como analisadores de uma brutal falha no campo da atenção psicossocial e no cuidado em saúde – um cuidado que deve ser pensado na defesa pela vida e em liberdade por meio da estratégia de redução de danos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O histórico manicomial que orienta a regulação como base fundante das ações em saúde mental vem direcionando as ações de cuidado e coloca na cena dos serviços de saúde mental ações, falas e práticas manicomiais e proibicionistas, as quais estigmatizam e afastam os usuários da atenção psicossocial sobre uma lógica racista, machista e opressora.

As CT precisam ser lidas como instituições totais, assim como os antigos hospitais psiquiátricos, visando à privação de tudo o que é externo desse ambiente, e até mesmo o contato com familiares, baseando-se no trabalho, na disciplina e na espiritualidade como tratamento. Logo, expressam o processo de remanicomialização, como sinaliza Passos (2020), na convocação atual por novos e modernos manicômios pela justificativa da necessidade do aprisionamento de corpos de usuários de álcool e outras drogas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução – RDC nº 29, de 30 de junho de 2011. Dispõe sobre os requisitos de segurança sanitária para o funcionamento de instituições que prestem serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas. **Diário Oficial da União, Brasília**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 125, p. 62-63, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017. Altera as Portarias de Consolidação nº 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 245, p. 236-238, 2017.

CHAGAS, L. S. S. **A possibilidade do fechamento de um hospital psiquiátrico**: seus impasses e implicações. 2017. 92 f. Trabalho Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2017.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Financiamento público de comunidades terapêuticas brasileiras entre 2017 e 2020**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Cebrap, 2021.

FARIA, M. C. M. **As diferentes formas de acolher à crise: implicações e desdobramentos clínicos e institucional no campo da saúde mental.** 2016. Trabalho Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2016.

GONDIM, D. S. M. **Análise da implantação de um serviço de emergência psiquiátrico no município de Campos dos Goytacazes-RJ: inovação ou reprodução do modelo assistencial?** 2001. 130 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise das políticas públicas sobre drogas no orçamento federal –2005 a 2019.** Relatório Institucional. Brasília, DF: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37958&Itemid=457. Acesso em: 10 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras.** Brasília, DF: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170418_nt21.pdf. Acesso em: 25 fev. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Fiscalização em Comunidades Terapêuticas.** Rio de Janeiro: MPRJ, 2020. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1999874/22-Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+em+Comunidades+Terap%C3%AAuticas.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2024

PASSOS, R. G. *et al.* Comunidades terapêuticas e a (re)manicomialização na cidade do Rio de Janeiro. **Argumentum**, Vitória, n. 2, v. 12, p. 125-140, 2020.

PEREIRA, A. N. Desinstitucionalização: um desafio posto à política de Saúde Mental de Campos dos Goytacazes. **Revista Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 16, n. 1, p. 9-38, 2014.

PITTA, A. M. F. Um balanço da Reforma Psiquiátrica Brasileira: Instituições, Atores e Políticas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 12, p. 4579-4589, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/JnBHtt8Q8NNHFHbVw5ww5mC/?lang=pt>. Acesso em: 3 abr. 2024.

PRUDENCIO, J. D. L.; SENNA, M. C. M. Política de atenção integral aos usuários de álcool e outras drogas: retrocessos nas concepções, desenho e financiamento. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 20, v. 49, p. 159-173, 2022.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 5-6, 2007.

SANTOS, M. P. G. **Comunidades Terapêuticas no Brasil: contornos, funções e objetivos.** Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília, DF: Ipea, 2014.

SIQUEIRA, E. S. **Manicômio nunca mais?** O debate sobre o fechamento de um hospital psiquiátrico em Campos dos Goytacazes e seu processo de desinstitucionalização. 2022. 91 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2022.

DESAFÍOS DE GÉNERO PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR DE LA COOPERATIVA ATANAGILDO CAJIGAL EN HOLGUÍN, CUBA

Laís Martínez Gallardo⁵¹

João Bosco Hora Góis⁵²

RESUMEN

La cooperativa holguinera Atanagildo Cajigal se especializa en la producción de cultivos como caña de azúcar, frutas y vegetales; está formada por pequeños productores familiares, con menos del 20% de mujeres asociadas. El objetivo del artículo fue identificar desafíos de género en el contexto de la agricultura familiar cubana, a través del análisis de la dinámica de las relaciones de género entre los(as) productores(as) de la Cooperativa de Créditos y Servicios Atanagildo Cajigal. Se realizó un estudio interdisciplinario sobre las relaciones en la agricultura familiar, destacando la importancia de desafiar los roles de género y promover una distribución equitativa de responsabilidades. Se subrayó considerar el contexto local y los factores socioeconómicos en las cooperativas agrícolas. La baja representación de mujeres limita su influencia en la toma de decisiones, revelando desigualdades de poder. A pesar de algunas mujeres en roles de liderazgo, persisten diferencias en las responsabilidades domésticas y laborales.

Palabras clave: relaciones de género; agricultura familiar; Cooperativa de Créditos y Servicios.

ABSTRACT

The Atanagildo Cajigal Cooperative in Holguín specializes in the production of crops such as sugar cane, fruits, and vegetables. It is composed of small family producers, with less than 20% of women being members. The objective of the article was to identify gender challenges within the context of Cuban family agriculture, through the analysis of gender dynamics among the producers of the Atanagildo Cajigal Credit and Services Cooperative. An interdisciplinary study on relationships in family agriculture was conducted, emphasizing the importance of challenging gender roles and promoting an equitable distribution of responsibilities. It was emphasized to consider the local context and socioeconomic factors in agricultural cooperatives. The low representation of women limits their influence in decision-making, revealing power imbalances. Despite some women in leadership roles, differences persist in domestic and labor responsibilities.

Keywords: gender relations; family agriculture; Cooperative of Credits and Services.

51 Profesora, Master en Gestión Ambiental por la Universidad de Holguín-Cuba, doctoranda del Programa de Estudios de Pos-Graduación de la Universidad Federal Fluminense-Brasil, laismart613@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-3924-1621>.

52 Profesor, Universidad Federal Fluminense (profesor permanente del Programa de Estudios de Pos-Graduación de la Universidad Federal Fluminense-Brasil), Doctor en Servicio Social, jbhg@uol.com.br. <https://orcid.org/0000-0003-2305-3853>.

RESUMO

A cooperativa Atanagildo Cajigal, localizada em Holguín, Cuba, especializa-se na produção de cultivos como cana-de-açúcar, frutas e vegetais; é composta por pequenos produtores familiares, com menos de 20% de mulheres associadas. O objetivo do artigo foi identificar desafios de gênero no contexto da agricultura familiar cubana, por meio da análise da dinâmica das relações de gênero entre os produtores da Cooperativa de Créditos e Serviços Atanagildo Cajigal. Foi realizado um estudo interdisciplinar sobre as relações na agricultura familiar, destacando a importância de desafiar os papéis de gênero e promover uma distribuição equitativa de responsabilidades. Foi enfatizada a necessidade de considerar o contexto local e os fatores socioeconômicos nas cooperativas agrícolas. A baixa representação de mulheres limita sua influência na tomada de decisões, revelando desigualdades de poder. Apesar de algumas mulheres ocuparem papéis de liderança, persistem diferenças nas responsabilidades domésticas e laborais.

Palavras-chave: relações de gênero; agricultura familiar; Cooperativa de Créditos e Serviços.

INTRODUCCIÓN

En la agricultura familiar, las desigualdades de género se manifiestan en el acceso desigual a recursos y la subestimación del papel de las mujeres, quienes a menudo, tienen una carga de trabajo mayor y dedican más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. La división tradicional trabajo y poder, donde se reserva el liderazgo y la toma de decisiones a los hombres, contribuye a invisibilizar el trabajo femenino y resulta en doble discriminación para las mujeres rurales y agricultoras, quienes enfrentan obstáculos adicionales en el acceso a derechos, tierra, herencia y políticas públicas, en un contexto patriarcal arraigado en lo rural (Araújo; Canteri; Bittencourt, 2018; Oliveira; Vilaça; Correio, 2019; Siliprandi, 2015).

Las investigaciones en la tradición de los estudios de campesinado y agricultura familiar, centradas en la clase o la familia, han invisibilizado a las mujeres como productoras y reproductoras de la vida. Fueron los estudios de género los que identificaron desigualdades existentes y contribuciones de las muje-

res rurales a la riqueza nacional cubana (Arias Guevara, 2018). Por eso, buscamos revelar las relaciones de desigualdad existentes y entrecruzadas por otras desigualdades en: el acceso y uso de los medios de producción, las relaciones monetarias comerciales, el tiempo como recurso, el protagonismo en organizaciones productivas y sociales, y las responsabilidades de cuidados dentro y fuera del hogar.

La agricultura familiar y el cooperativismo agrario desempeñan un papel esencial en la economía cubana al proveer alimentos, empleo e ingresos. Las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), formadas por agricultores familiares, son una forma exitosa de cooperación principalmente desde los años 90, y siguen incluyendo nuevos productores usufructuarios. Operan como organizaciones colectivas que permiten compartir recursos como riego y servicios mientras mantienen la propiedad privada de equipos y producción. En 2017, cubrían 39 millones de hectáreas, de las cuales 16 millones estaban cultivadas, con un rendimiento del 40,9% (Onei, 2018).

La CCS Atanagildo Cajigal, ubicada en la región oriental de Cuba, en el Consejo Popular Edecio Pérez de la ciudad de Holguín, está integrada por 148 pequeños(as) productores(as) familiares asociados(as), siendo 24 mujeres (16,22%) y 124 hombres (83,78%). Posee un área de 377,37 hectáreas, de las cuales 228 hectáreas son cultivables y dedicadas a la producción de frutas, hortalizas y otras culturas; y las otras 169 hectáreas son destinadas a actividades pecuarias y cultivos permanentes.

Además de en la información previa, este estudio se basó en la identificación previa de problemas relacionados con las interacciones de género en este contexto productivo, examinados durante una revisión bibliográfica exploratoria de investigaciones realizada por las autoras en el Consejo Popular Edecio Pérez. Así, el objetivo fue: identificar desafíos de género en el contexto de la agricultura familiar cubana, a través del análisis de la dinámica de las relaciones de género entre los(as) productores(as) de la Cooperativa de Créditos y Servicios Atanagildo Cajigal.

El enfoque cualitativo adoptado permitió considerar las complejidades del contexto en el que se desenvuelven las relaciones de género. Además, al aplicar una perspectiva interseccional, se analizaron las interrelaciones del género con otras formas de discriminación y opresión. Es importante reconocer, como señala Collins (2015), que estos factores pueden influir de manera diferente en la autodefinición de las personas y en sus experiencias de discriminación. Por tanto, comprender cómo estas identidades sociales intersectan puede ayudar a identificar las formas específicas de discriminación que

enfrentan diferentes subgrupos de mujeres, como señala Crenshaw (2002).

El uso de varios métodos de investigación, como estudio de caso, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, encuestas y observaciones, permitió obtener una visión más completa de las dinámicas de género en la CCS Atanagildo Cajigal. Estos métodos proporcionaron información detallada sobre las percepciones y experiencias de los productores en relación con las relaciones de género. Además, la triangulación de datos de diversas fuentes y enfoques contribuyó a una comprensión más completa de estas dinámicas en la cooperativa estudiada.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La cooperativa Atanagildo Cajigal forma parte de un sistema de cooperativas agrícolas que actúan en toda Cuba y fueron creadas para auxiliar en el desarrollo de la agricultura local y ofrecer servicios financieros para miembros de comunidades campesinas. Sin embargo, las mujeres asociadas a las CCS reciben menos beneficios económicos que los hombres, evidenciando la existencia de desigualdades. En el informe *Ascenso a la raíz. La perspectiva local del Desarrollo Humano en Cuba 2019* se reveló que: más del 60% de las mujeres rurales carecen de empleo formal y el 98,39% participa en labores no remuneradas, ocupando el 80% de su tiempo personal, sin reconocimiento ni compensación económica (Trinquete Díaz, 2021).

En la CCS analizada, las mujeres son menos del 20% de los asociados, reforzando así relaciones de género patriarcales en este contexto. Esa cifra se corresponde con lo

planteado por Leyva Remón (2018) en su análisis de esta situación a nivel nacional: aunque las mujeres han experimentado un aumento en su proporción dentro del conjunto de socios de CCS, alcanzando 17,2% del total de usufructuarios para 2015, su participación más significativa se evidenció entre los trabajadores asalariados (32%) y los ayudantes familiares (27,5%), mientras que su porcentaje más bajo se registró entre los usufructuarios. De ahí que también destacase la importancia de políticas sociales para ampliar el acceso de las mujeres a roles de influencia y a la posesión de tierras.

La subrepresentación femenina en la CCS estudiada, tanto en membresía como en espacios de poder, expresa roles de género arraigados que perpetúan relaciones de género patriarcales y la idea de preponderancia masculina. Este fenómeno refleja una tendencia estadística nacional en el sector agrícola: a pesar de que las mujeres constituyen el 46,3% de la población rural cubana, representan solo el 26,1% de los económicamente activos en ese espacio. Además, su participación en ocupaciones agrícolas directas es de poco más del 15%, mientras que solo el 16% son usufructuarias y el 32% son propietarias de tierras (Trinquete Díaz, 2021).

A su vez, el insuficiente reconocimiento del trabajo de las ayudantes familiares del caso analizado (quienes no son cooperativistas, pero sí participan en la actividad agrícola) favorece la brecha en la distribución de beneficios económicos. La ausencia de mujeres en cargos directivos dentro de la cooperativa dificulta que sus necesidades y prioridades

se reflejen en las decisiones tomadas, lo que lleva a una distribución desigual de recursos y beneficios económicos. Estas dinámicas refuerzan la dominación masculina en la estructura de poder de la cooperativa y perpetúan la responsabilidad femenina predominante en las tareas domésticas y de cuidado, como señala López-Chávez (2020, p. 46-47).

En entrevistas realizadas al vicepresidente y a algunas productoras y productores de la cooperativa, se confirmó la presencia de otra consecuencia derivada de la subrepresentación femenina: la falta de perspectiva de género en la planificación y desarrollo de las actividades de la organización. Ello evidencia un proceso similar al descrito por Del Valle (2018), en el cual se refuerza la idea de la mujer como institución social centrada en el cuidado del hogar, a pesar de las declaraciones oficiales políticamente correctas sobre igualdad de oportunidades para ambos géneros.

Dado que el estudio de caso se llevó a cabo en una organización agrícola que mixtura agricultura familiar con cooperativismo agrario, consideramos relevante incluir y observar tres ejemplos de hogares pertenecientes a esta CCS. No pretendemos generalizar a partir de esos ejemplos, sino realizar análisis más contextualizados de interacciones y comportamientos productivos de sus integrantes en niveles distintos al cooperativo y ver cómo podrían relacionarse, o no, con las dinámicas de género de la CCS. Luego, se visitaron tres hogares para incorporar al análisis aspectos relacionados con lo personal, doméstico, familiar y comunitario.

CUADRO 1 – EJEMPLO 1

INTEGRANTES DEL HOGAR 1: E1 (ESPOSA 1), M1 (MARIDO 1)

Características principales:

Actividad principal: Agricultura familiar.

Participación de H1 (hijo de la pareja) en la producción y administración, pero sin residir en la finca familiar.

Las tierras producidas fueron entregadas en usufructo a H1, quien también es propietario de la vivienda donde residen sus padres (E1 y M1).

Jefatura familiar: Compartida entre E1 y M1.

Ingresos económicos: Pensiones por retiro laboral y producción agropecuaria.

Fuente: elaboración propia.

La ausencia de propiedad sobre las tierras cultivadas representa una vulnerabilidad financiera para E1 y M1, especialmente en su etapa de adultos mayores. Esto podría limitar su capacidad para tomar decisiones financieras de forma autónoma o asegurar su bienestar económico a medida que envejecen. La propiedad en usufructo asumida por H1 indica una brecha generacional en el control de recursos. Aunque los padres participen en la toma de decisiones, la falta de propiedad directa es una desventaja en comparación con su hijo, en términos de influencia y poder sobre los recursos de la finca familiar.

En el Hogar 1 se observaron roles de género tradicionales en cuanto a responsabilidades, control de recursos y distribución de ingresos, favoreciendo más a la figura masculina que a la femenina. Aunque ambos miembros (E1 y M1) participan activamente en las actividades agrícolas y la toma de decisiones, también se evidenciaron señales de

desigualdad económica y dependencia. Los hombres (M1 y H1) ejercen principalmente el rol de proveedores, mientras que la mujer (E1) asume la mayor parte de las tareas domésticas. No obstante, hace unos años, E1 también cumplía el rol de proveedora, además de encargarse de las labores domésticas y de cuidado, que ocuparon una mayor parte de su tiempo después de jubilarse. Esto no sucedió con su esposo, quien, después de jubilarse, se dedicó principalmente a la producción agropecuaria.

E1, al no ser asociada de la CCS, solo es convocada a participar en las actividades festivas de la cooperativa. Dicha exclusión sistemática va más allá de lo recreativo y se entrelaza con las dinámicas subyacentes de género y producción. Destacamos la necesidad de una reflexión profunda sobre la valoración de las contribuciones de las personas que desempeñan roles considerados complementarios y tradicionalmente femeninos.

Además, señalamos una desconexión entre las responsabilidades asumidas en la producción agrícola familiar y su reconocimiento en

el ámbito institucional, lo que perpetúa las desigualdades de género en la cooperativa.

CUADRO 2 – EJEMPLO 2

INTEGRANTES DEL HOGAR 2: E2 (ESPOSA 2), M2 (MARIDO 2), H2 (HIJO MENOR)

Características principales:

Lugar de residencia y trabajo: Parcela de tierra correspondiente a M2, donde gestiona las labores agrícolas con su esposa e hijo menor.

Propiedad de la tierra: Forma parte de una extensión de tierra mayor, compartida entre M2, su primo y su tía (administradora del conjunto conformado por las tres parcelas).

Jefatura familiar: Masculina, asumida por M2.

Ingresos económicos: Producción agropecuaria.

Fuente: elaboración propia.

M2 desempeña un papel central en la generación de ingresos a través de las cosechas y ventas. Esto refleja una dinámica tradicional donde el sustento económico recae principalmente en el hombre, configurando la distribución de roles y responsabilidades en el hogar de manera más favorable para M2, quien posee un mayor poder de decisión sobre las cuestiones familiares.

E2 es ama de casa, presidenta de Comité de Defensa de la Revolución (CDR), responsable de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) en su barrio y productora agrícola con estatus de ayudante familiar para la CCS; ello muestra su participación activa en distintos ámbitos sociales. Aun así, en el análisis de su posición dentro del hogar y la cooperativa, no refleja un empoderamiento e inclusión simi-

lar a los de su esposo (M2), quien es asociado de la cooperativa, es convocado y participa en todas las actividades de la CCS, administra su parcela dentro de una propiedad compartida, es jefe de familia y Responsable de Vigilancia de su CDR.

Este análisis no está intencionado hacia la desestimación o disminución de la importancia del empoderamiento de E2, principalmente a nivel comunitario. Su intención radica en explorar el comportamiento complejo de este proceso, reconociendo que puede manifestarse de manera simultánea o en momentos distintos, y en diferentes espacios. El rol comunitario de E2 constituye un indicador importante de la aplicación de roles de género asumidos por las mujeres cubanas, quienes desempeñan funciones influyentes

y de liderazgo fuera del ámbito doméstico. Sin embargo, la participación activa de E2 en la esfera comunitaria no se traduce necesariamente en un empoderamiento equiparable en lo familiar y cooperativo.

Por eso, la interseccionalidad reconoce que la multiplicidad de identidades sociales afecta las experiencias y resultados de cada persona. En este hogar, la interacción de autonomía personal, liderazgo comunitario y jefatura familiar explican el por qué, a pesar de la autonomía general evidenciada, la mujer experimente limitaciones en la toma de

decisiones sobre la producción agrícola familiar y la administración de las finanzas familiares. La complejidad del empoderamiento se pone de manifiesto, resaltando que la participación activa en diferentes ámbitos no garantiza un empoderamiento uniforme en todas las dimensiones de la vida de una persona; así, se resalta la utilidad de análisis más complejos de las dinámicas de género y empoderamiento en la agricultura familiar, para lograr una mejor comprensión de las intersecciones y desafíos inherentes a estas experiencias.

CUADRO 3 – EJEMPLO 3

INTEGRANTES DEL HOGAR 3: A1 (ABUELA 1), N1 (NIETO 1)

Características principales:

Liderazgo femenino: A1 es propietaria de tierras, administra la producción agrícola y asume la jefatura familiar.

Propiedad de tierras: A1 heredó las tierras de su madre.

A1 realiza las labores de cultivo y cosecha, ocasionalmente apoyada por su yerno, y mano de obra contratada en períodos pico de la producción.

Ingresos económicos: Producción agropecuaria.

Fuente: elaboración propia.

A1, como la productora agrícola y jefa de familia, muestra empoderamiento económico y de toma de decisiones. Sin embargo, la independencia financiera de A1 es limitada, dado que depende exclusivamente de sus ingresos por lo producido. Ingresos que, según ella misma, fluctúan debido a: falta de recursos como un sistema de riego, su dependencia de las condiciones climáticas, la cantidad

y calidad de las cosechas, y la capacidad de compra de quienes adquieren sus productos.

A1 se vio obligada a renunciar a su trabajo anterior para (a pesar de tener tres hermanos) dedicarse por completo al cuidado de su madre enferma de cáncer (quien era la propietaria de las tierras familiares y productora agrícola, hasta que su enfermedad la incapacitó). Esto plantea la interrogante sobre por

qué sus hermanos no compartieron esta responsabilidad de cuidado de su progenitora. La respuesta está estrechamente relacionada con las expectativas culturales que, generalmente, asignan a las mujeres el papel principal en el cuidado familiar mientras excluyen a los hombres del mismo. La decisión de AI tuvo impactos a corto y largo plazo en su independencia económica, sus oportunidades laborales y la llevó a adaptarse a un nuevo estatus laboral como productora agrícola.

El rol de AI en su hogar resalta la complejidad y la importancia de su labor como cuidadora. Su participación activa abarca una amplia gama de responsabilidades que van más allá de las tareas prácticas y productivas, incluyendo el cuidar de familiares enfermos, mayores de 60 años y adolescentes. Aquí, como vemos, el concepto de “cuidado” no se limita a lo físico, abarca dimensiones emocionales, relacionales y socioculturales, lo que subraya la carga adicional de responsabilidades que asume AI. Esta situación trasluce dinámicas de género arraigadas en la sociedad, donde las mujeres suelen asumir predominantemente estas responsabilidades. Además, muestra cómo estas dinámicas de género se entrelazan con otras áreas de la vida de AI, incluida su participación en la cooperativa y en la comunidad.

AI también relató un conflicto con uno de sus hermanos por la herencia de las tierras familiares, lo cual ejemplifica cómo las cuestiones económicas y de propiedad afectan las relaciones familiares y de género. Después del deceso de su madre, dos de sus hermanos le cedieron voluntariamente sus partes de las tierras heredadas para que ella

las administrase, justamente por reconocer que la misma había asumido de forma casi exclusiva el cuidado de su madre en sus últimos años de vida.

Sin embargo, el hermano restante se opuso a la decisión de los dos anteriores y también al hecho de que ella cultivara tanto la parte del terreno familiar que le correspondía por herencia como las que le habían sido cedidas. Este hermano sustenta su actitud en roles de género tradicionales e ignorando las capacidades de AI para gestionar los terrenos familiares: él argumenta que las tierras deben ser administradas por hombres, evidenciando prejuicios de género que aún manifiestan algunas personas ante la posibilidad de que la titularidad de las propiedades agrícolas sea femenina, y obviando de forma oportunista que, hasta quedar incapacitada por la enfermedad, su madre (por demás está decirlo: una mujer) era quien gestionaba y ejecutaba la producción de esas tierras. Ejemplos como este subrayan la necesidad de combatir tales prejuicios y desigualdades para garantizar a las personas oportunidades equitativas de asumir roles de poder, en correspondencia con derechos y capacidades, e independientemente del género.

CONSIDERACIONES FINALES

La baja representación de mujeres en la CCS holguinera Atanagildo Cajigal condiciona su menor influencia en la toma de decisiones y limita su participación, evidenciando desigualdades de poder en la organización. Aunque algunas participan activamente en la cooperativa y en roles de liderazgo comunitario, persisten diferencias en la distribución

de responsabilidades agrícolas y domésticas, donde les corresponde la mayor carga en tareas del hogar, tareas reproductivas dentro de la agricultura y cuidado de personas dependientes y animales. En consecuencia, la subrepresentación de estas mujeres campesinas actúa como un factor decisivo para que persistan relaciones de género patriarcales en espacios de poder y en la distribución desigual de beneficios económicos.

En los ámbitos del hogar y familiar de los ejemplos analizados se conservan algunas expectativas culturales patriarcales, que asignan a las mujeres agroproductoras roles tradicionales que pueden limitar su participación plena en las actividades productivas de la CCS. La insuficiente valoración del trabajo realizado por ayudantes familiares en la cooperativa contribuye a que su contribución a los beneficios económicos familiares y cooperativos no sea reconocida en todas sus dimensiones, ni recompensada de manera justa. Esto favorece una brecha en la distribución de dichos beneficios económicos entre hombres y mujeres agricultores familiares.

Es fundamental que la CCS Atanagildo Cajigal aborde sus desigualdades de género de manera integral, para promover una parti-

cipación equitativa y garantizar que las necesidades y perspectivas de todas las personas involucradas sean tenidas en cuenta. Esto implica ampliar la inclusión de las agricultoras asociadas y no asociadas en acciones para discutir y búsqueda de soluciones para obstáculos que enfrentan en la cooperativa y la producción familiar, así como desde los distintos roles que desempeñan a partir de su condición de propietarias o ayudantes familiares.

Un enfoque integral para que los(as) asociados(as) identifiquen, comprendan y aborden estas inequidades respecto a la distribución desigual de roles de género en la cooperativa estudiada, deberá contar con las diversas dimensiones de la identidad y la experiencia, así como las dinámicas de poder y las estructuras socioeconómicas presentes en la comunidad. La implementación de estrategias para fomentar la equidad de género en esta cooperativa (y en las políticas sociales del ámbito agrícola) debe, por lo tanto, abordar no solo las manifestaciones superficiales, sino las raíces estructurales más profundas y los factores sistémicos/organizacionales que contribuyen a estas dinámicas.

REFERENCIAS

- ARAÚJO, A.; CANTERI, M. H.; BITTENCOURT, J. V. Gênero no contexto da agricultura familiar. En: SERPE, B.; SILVA, L. A. (org.). **Desenvolvimento, gênero e pobreza**. Ponta Grossa: Editora UEPE, 2018. p. 189-206.
- ARIAS GUEVARA, M. A. Encuentros y desencuentros entre los estudios de género y las teorías del desarrollo. Aportes de la economía feminista. En: SERPE, B.; SILVA, L. A. (org.). **Desenvolvimento, gênero e pobreza**. Ponta Grossa: Editora UEPE, 2018. p. 189-206.

- COLLINS, P. Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. *In*: MORENO, R. **Reflexões e práticas de transformação feminista**. São Paulo: SOF, 2015. p. 13-42.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- DEL VALLE, H. Familia, género y protección social: transformaciones y feminización de las políticas sociales. *In*: SERPE, B.; SILVA, L. A. (ed.). **Desenvolvimento, Gênero e Pobreza**. Ponta Grossa: UEPG, 2018. p. 205-222.
- LEYVA REMÓN, A. Cooperativas agropecuarias en Cuba. Dinámicas socioestructurales entre dos siglos. En: LEYVA, A.; ECHEVARRÍA, D.; VILLEGAS, R. (ed.). **Cuba Rural: Transformaciones agrarias. Dinámicas sociales e innovación local**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2018. p. 135-188.
- LÓPEZ-CHÁVEZ, V. H. **Desigualdades, ruralidad e interseccionalidad: análisis del contexto cubano 2008-2018**. La Habana: Publicaciones Acuario, 2020.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN. **Panorama uso de la tierra**. Cuba 2017. [s. l.]: Centro de Gestión de la Información Económica Medioambiental y Social, 2018.
- OLIVEIRA, M.; VILAÇA, A.; CORREIO, L. Agricultura Familiar: Reflexões Sobre Gênero. **Revista de Administração de Roraima-UFRR**, Boa Vista, v. 9, n. 1, p. 52-76, 2019.
- SILIPRANDI, E. **Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.
- TRINQUETE DÍAZ, D. E. **Ruralidad y género, desafíos más allá de las cifras**. La Habana: Cubadebate, 10 out. 2021.

DILEMAS DA INTERSECÇÃO ENTRE A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE MULHERES REFUGIADAS E OS DIREITOS HUMANOS

Taiane Damasceno da Hora⁵³

Ariane Rego de Paiva⁵⁴

RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal apresentar o sistema de Proteção Internacional para as mulheres refugiadas e alguns de seus dilemas na implementação pelos Estados, compreendendo o desenvolvimento desse direito a partir da luta pelos Direitos Humanos das mulheres. Utilizou-se de análise bibliográfica, concluindo-se que, no plano internacional, as mulheres tiveram conquistas relevantes em seus direitos. No entanto, diante do cenário atual de aumento do deslocamento forçado feminino no mundo, identificam-se os limites existentes de aplicação dos direitos às mulheres refugiadas.

Palavras-chave: refúgio; migração; proteção internacional; mulheres.

RESUMEN:

El objetivo principal de este artículo es presentar el sistema de protección internacional de las mujeres refugiadas y algunos de los dilemas en su implementación por parte de los Estados, comprendiendo el desarrollo de este derecho a partir de la lucha por los derechos humanos de las mujeres. A partir de un análisis bibliográfico, se concluye que las mujeres han alcanzado importantes logros en sus derechos a nivel internacional. Sin embargo, dado el escenario actual de aumento del desplazamiento forzado de mujeres en el mundo, se identificaron los límites existentes en la aplicación de los derechos de las mujeres refugiadas.

Palabras clave: refugio; migración; protección internacional; mujeres.

ABSTRACT

The main aim of this article is to present the system of international protection for refugee women and some of the dilemmas faced by states in implementing it, understanding the development of this right based on the struggle for women's human rights. A bibliographical analysis was used, concluding that women have made significant achievements in their rights at international level. However, given the current scenario of increased forced displacement of women around the world, the existing limits to the application of women's refugee rights were identified.

Keywords: refuge; migration; international protection; women.

53 Professora Substituta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: taiane.damasc@gmail.com

54 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Email: arianepaiva@puc-rio.br

INTRODUÇÃO

Este artigo utiliza-se de levantamento bibliográfico, tendo como objetivo apresentar limites existentes para Proteção Internacional das mulheres refugiadas, compreendendo o desenvolvimento desse direito a partir da luta pelos Direitos Humanos das mulheres. Trata-se de um recorte da pesquisa de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2023.

Segundo Madureira (2021), após a Segunda Guerra Mundial, o refúgio passou a ser previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, posteriormente se incluiu o tema no Protocolo de 1967. A Convenção de 1951 foi considerada o eixo fundador do Direito Internacional dos Refugiados. O órgão internacional responsável pelas questões referentes ao refúgio é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur).

De acordo com Barichello e Araújo (2014), na Convenção, define-se quem é o refugiado e estabelece-se um padrão para o seu tratamento. Logo, consideram-se refugiados os indivíduos que estejam fugindo de seu país devido ao “fundado temor de perseguição”; as motivações nesse documento estão reduzidas às questões de raça, de nacionalidade, de religião, de opinião e de pertencimento a grupo social.

Na década de 1970, devido aos regimes ditatoriais na América Latina, houve um aumento de pessoas se deslocando, no entanto,

com uma nova característica: a violação de direitos humanos. Conforme Jubilut e Madureira (2014), a declaração de Cartagena, elaborada em 1984, foi um grande avanço, pois ampliou o conceito de refugiado, incluindo a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo para busca de refúgio.

Para Ruseishvili (2021), desde o final da Primeira Guerra Mundial, existe a ideia de “crise” dos refugiados, porém, naquele momento, acreditava-se que o deslocamento forçado em massa seria algo temporário. Entretanto, não foi o que aconteceu, pelo contrário, houve um crescimento anual de pessoas se deslocando por diversos motivos. Os últimos grandes fluxos de deslocamento forçado não se limitam às guerras, mas ocorrem por outros motivos (Acnur, 2024).

No Relatório de Tendências Globais do Acnur (2023), observa-se que há um aumento anual de pessoas em deslocamento forçado; isso ocorre devido a guerras, perseguições, violações de direitos humanos e emergência climática. Segundo os dados do relatório, em setembro de 2023, em nível mundial, essa população duplicou nos últimos sete anos. Em meados de 2023, havia 36,4 milhões de refugiados no mundo. Além disso, constatou-se que 404 mil refugiados conseguiram retornar para suas casas, já que esse é o desejo de grande parte deles (Acnur, 2023).

Vale ressaltar que mais da metade dessas pessoas é composta por mulheres (Acnur, 2023). Não é possível determinar um momento específico na história que defina quando as mulheres começaram a busca por refúgio em maior número. Silva (2021) afirma que elas sempre estiveram presentes nos

deslocamentos forçados, porém, não tinham destaque nos dados oficiais nem eram vistas com importância. O principal motivo para as mulheres buscarem refúgio era a necessidade de reunião familiar, visto que seu papel era acompanhar seus maridos. Os homens eram o alvo principal da busca por proteção, pois, muitas vezes, eles se deslocavam primeiro, e depois as mulheres.

Nesse contexto, é importante compreender que as mulheres refugiadas são vitimadas pela violência de gênero, seja em seus países de origem, seja durante a busca por refúgio. Isso ocorre devido à falta de proteção legal e efetivação de políticas, em conjunto com o fato de ser mulher sozinha ou acompanhada de crianças em um país diferente (Góes; Borges, 2021).

Segundo a ONU Mulheres, as mulheres refugiadas são as principais cuidadoras das crianças e dos membros da família, fato que torna cada vez maior a necessidade de proteção e de apoio. Os riscos para essas mulheres aumentam à medida que elas estão desacompanhadas, grávidas ou são idosas durante a travessia (ONU, 2017). Nota-se que elas buscam refúgio em outros países por vários motivos, dentre eles, podem-se destacar a violência sexual, a violência doméstica ou familiar, a mutilação genital feminina, a punição por não cumprir os costumes sociais, a exploração sexual e a discriminação pela orientação sexual (ONU, 2017). Diante disso, torna-se necessária a existência de uma Proteção Internacional para mulheres refugiadas.

Para construção deste artigo foi apresentada inicialmente a introdução ao tema proposto. Em seguida, discutem-se os direi-

tos humanos e o desenvolvimento dos direitos das mulheres no mundo. Segue-se a abordagem, tratando o tema sobre os limites para Proteção Internacional para mulheres refugiadas. Por fim, foram apresentadas as considerações finais.

O DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS DAS MULHERES NO MUNDO A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi um marco na luta pelos direitos, pois trouxe a concepção contemporânea de Direitos Humanos. Consagrada no período pós-Segunda Guerra Mundial, foi responsável por inspirar a construção de um sistema normativo global de proteção fundamentado no princípio da dignidade, que deve ocorrer independentemente de raça, cor, língua, nacionalidade, idade, convicções sociais, políticas ou religiosas (Piovesan, 2009, 2012).

Azambuja e Nogueira (2008) analisam a situação das mulheres no contexto de assinatura da Declaração de Direitos Humanos de 1948. Embora as elas tivessem alcançado o direito ao voto em 31 países, ainda eram tratadas de forma desigual, como “cidadãs de segunda classe”. A condição de inferioridade era expressa na própria declaração que carregava um título no masculino: Declaração Universal de Direitos do Homem, reforçando o seu caráter excludente. A discussão sobre gênero, por exemplo, só ganhou visibilidade na década de 1960 com o movimento feminista.

Em 1975, houve dois eventos importantes para o desenvolvimento dos direitos das mulheres – ressalta-se que a Organização das Nações Unidas (ONU) o considerou

como o Ano Internacional da Mulher, e acontecia a I Conferência Mundial sobre a Mulher, no México. Foi aprovado o Plano de Ação, um importante norteador que direcionou os governos no período 1976-1985, cujas diretrizes podem ser resumidas à igualdade plena de gênero e à eliminação da discriminação por razões de gênero, à plena participação das mulheres no desenvolvimento e a maior contribuição das mulheres para a paz mundial (ONU Mulheres, 2013; Piovesan, 2009).

Em 1979, foi elaborada a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw). Esse documento trouxe uma mudança importante, pois tinha caráter de obrigatoriedade e possuía um mecanismo de controle, a fim de acompanhar as ações dos Estados referentes à discriminação jurídica e cultural contra as mulheres. Com isso, ao receber os relatórios, é possível que o Comitê Cedaw faça recomendações e instaure inquéritos (Piovesan, 2009).

A década de 1990 foi considerada, pela ONU, como a “Década das Mulheres”, uma vez que, naquele momento, as mulheres estavam buscando incluir as suas pautas dentro dos Direitos Humanos, ressaltando que elas tinham particularidades que deveriam ser pensadas, conforme sinaliza Hundertmark *et al.* (2019).

De acordo com Piovesan (2009), em 1993, foi realizada a Conferência de Direitos Humanos de Viena. Nesse evento, foi definida a importância do direito à igualdade de gênero, ratificando a Cedaw, buscando incentivar todos os Estados a assinarem a Convenção. Em março de 1999, a 43ª Sessão da Comissão do Status da Mulher da ONU adotou o Pro-

toloco Facultativo à Convenção, instituindo mecanismos de monitoramento nos Estados – um deles permite encaminhamento de denúncias para o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação à Mulher e um procedimento para denúncias de grave violações de direitos das mulheres.

Nos anos seguintes à Década das Mulheres, foram realizados outros eventos importantes que merecem destaque, como as Conferências de Copenhague em 1985; de Nairóbi em 1985; e de Pequim em 1995. Vale ressaltar que a Conferência de Viena teve como resultado a Declaração de Viena para Eliminação da Violência Contra as Mulheres, importante por trazer a classificação sobre as formas de violência contra mulheres.

Diante disso, nota-se que as convenções e os tratados elaborados nessa época, segundo Carneiro (2017), possibilitaram colocar em evidência a vulnerabilidade da mulher na sociedade, no entanto, não asseguravam que seus direitos seriam cumpridos, visto que havia problemas como as situações de discriminação cultural e a subordinação jurídica. A década de 1990 trouxe muitos avanços para os direitos das mulheres. Nesse período, o movimento apresentou o seguinte tema: “Os direitos das mulheres são Direitos Humanos”. Passava-se, então, a entender que as mulheres deveriam ter seus direitos reconhecidos (Azambuja; Nogueira, 2008).

LIMITES DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL PARA MULHERES REFUGIADAS

No final da década de 1960 e meados de 1970, foram elaborados mecanismos institucionais, a fim de possibilitar melhorias

nas condições de vida das mulheres em nível mundial, conforme foi apontado por Azambuja e Nogueira (2008). Nesse contexto, as mulheres refugiadas alcançaram uma maior visibilidade com a elaboração da noção e formulação jurídica dos Direitos Humanos das mulheres.

Azambuja e Nogueira (2008) afirmam que, com a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a violência contra a mulher passou a ser definida como um crime contra humanidade. Tal convenção é considerada como uma “carta dos Direitos Humanos das mulheres”. Nessa convenção, evidenciou-se a preocupação com os grupos minoritários de mulheres que estão vulneráveis às violências, dentre as quais se destacaram as refugiadas e as migrantes.

O contexto dos anos 1980 foi essencial para o desenvolvimento da legislação referente à discussão sobre gênero e refúgio. A situação da violência sexual foi abordada pela primeira vez, conforme afirma Abreu (2018), na Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, realizada no México em 1975, ano que foi declarado pela ONU como Ano Internacional da Mulher, momento também de avanço do movimento feminista da década de 1970.

Outra questão importante foi a realização da Primeira Pesquisa Mundial sobre o Papel da Mulher em Desenvolvimento, que resultou no trabalho publicado pelo Acnur, na Conferência da Metade da Década da Mulher em Copenhague, no ano de 1980, com o título “Situação da Mulher Refugiada ao Redor do Mundo” (Abreu, 2018). Após a di-

vulgação das pesquisas mencionadas, Abreu (2018) aponta que, nos anos 1980, houve outras conferências expressivas que colocaram em evidência a situação das mulheres refugiadas. Na Conferência Mundial do Final da Década da Mulher, no Quênia, em 1985, foi aprovado o documento denominado “Estratégias Encaminhadas para o Futuro do Avanço da Mulher”. Nesse momento, também foi criado o Grupo de Trabalho sobre a Mulher Refugiada no Canadá.

Mesmo com esses avanços observados, no que diz respeito à Proteção Internacional para mulheres refugiadas, nota-se que ainda existem limites para concretização desse direito.

Nesse sentido, cabe apontar alguns problemas, pois, segundo Abreu (2018), o conceito de “refugiada” foi desenvolvido a partir de uma perspectiva europeia e que não abordava o conceito de gênero; assim, levava em consideração apenas as seguintes razões: temor baseado na raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política. A autora afirma também que as Diretrizes do Acnur, em Relação à Perseguição em Razão da Violência de Gênero, configuram um *soft law*, ou seja, que não tem força vinculante, visto que são maleáveis e não obrigatórias. Além disso, há uma lacuna jurídica, pois nem todos os países signatários do Estatuto dos Refugiados assinaram o documento – esse fato é mais uma forma de violentar as mulheres.

A partir de 1999, a ONU e o Acnur notaram que era preciso interpretar a definição de refugiado identificando as dimensões de gênero. Logo, adotaram como estratégia a

perspectiva de gênero nas políticas de refúgio, regulações e práticas nos seus programas e relatórios de atividades. A partir desse momento, passaram a desenvolver, promover e implementar diretrizes, códigos de condutas e programas de treinamento com a temática gênero (Acnur, 2011b).

Os avanços sobre a inserção da discussão de gênero podem ser vistos no ano de 2002, quando ocorreu o Segundo Grupo de Consultas Globais sobre a Proteção Internacional na Itália, sendo publicadas as Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 01: Perseguição baseada no Gênero, no artigo 1A da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados (Acnur, 2011b). Essas diretrizes têm como objetivo complementar o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do Acnur, com base na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados (Acnur, 2011b).

Nesse documento, entendeu-se que as experiências de refúgio ao longo dos anos sempre foram masculinas, por isso, mulheres e homossexuais, muitas vezes, tiveram seu direito negado ao solicitar refúgio. O gênero passou a ser reconhecido como um fator que influencia na busca por refúgio, todavia, tal afirmação não havia sido incluída na Convenção de 1951, e então se buscou, com o documento, fazer uma abordagem holística. Além disso, ao trazer à luz a problemática das mulheres, incluíam-se também as meninas.

Vale destacar a situação das meninas refugiadas. Identificou-se, nos estudos de Santos e Martuscelli (2017), que, com rela-

ção às meninas refugiadas (de 0 a 17 anos), trata-se de um grupo duplamente invisível dentro das categorias mulheres e crianças. É importante ressaltar que alguns grupos sofrem múltiplas invisibilidades, por exemplo, as crianças do sexo feminino, que possuem a questão do gênero, refúgio e a faixa etária, que impactam na condição de risco. Os dados sobre refúgio infantil não abordam a questão das meninas. Ademais, a Convenção dos Refugiados não traz a análise sobre gênero, nem geracional.

No Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do Acnur, afirma-se que a busca por refúgio ocorre devido ao fundado temor de perseguição, como é apontado na Convenção de 1951. Assim, quando em determinado país uma pena ou punição tiver alguma relação com gênero, deverá ser compreendida também como perseguição. Entende-se, por exemplo, que punições às quais as mulheres são submetidas, em determinados países, podem ser entendidas também como perseguição (Acnur, 2011a).

Em 2011, o Acnur publicou o documento “Ação contra a Violência Sexual e de Gênero: Uma Estratégia Atualizada”. Entende-se que a violência sexual e de gênero são questões de proteção urgentes e centrais. Nesse contexto, a igualdade de gênero seria um princípio fundamental e importante nas abordagens de violência sexual e de gênero, cujas estratégias visam prevenir, identificar e responder à violência sexual e de gênero (Acnur, 2011b). Esse documento trouxe uma definição de gênero e sexo, a fim de possibilitar uma compreensão so-

bre a diferenciação dos conceitos e como eles interferem na vida dos refugiados e das refugiadas. Entretanto, mesmo com os avanços na articulação entre gênero e refúgio, as discussões ainda não são suficientes (Acnur, 2011b).

Nas abordagens em relação à Proteção Internacional para mulheres refugiadas, nota-se que há necessidade de incluir outros marcadores de desigualdades e opressões existentes, compreendendo raça, classe, gênero, geração e a condição de refugiada ou migrante, que implica nacionalidades e aspectos socioculturais diversos. O crescimento do racismo e da xenofobia com a ascensão da extrema-direita mundial e o forte discurso nacionalista vêm repercutindo na pauta sobre as migrações, que tem tomado grandes proporções em disputas políticas eleitorais globalmente. Migrantes estão vivenciando momentos de grandes fragilidades e sendo alvos de políticas e normas cada vez mais draconianas para impedir sua mobilidade. No caso de migrantes em situações de maiores vulnerabilidades socioeconômicas, como no de mulheres refugiadas, maiores também são os riscos às violações de direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento dos Direitos Humanos das mulheres, começou-se a pensar nos direitos de mulheres refugiadas e migrantes, em um contexto de lutas e discussões sobre as diferentes particularidades que afetam as violações dos direitos, o que tornou possível o desenvolvimento da legislação referente à Proteção Internacional para mulheres refugiadas.

Com a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), evidenciou-se a preocupação com os grupos minoritários de mulheres que estão vulneráveis às violências, dentre as quais se destacaram as refugiadas e as migrantes. Essa proteção foi um grande avanço, porém, enfrenta limitações que dizem respeito à discussão sobre gênero como um direito para busca de refúgio; à invisibilidade das meninas refugiadas; ao entendimento de que certas punições sofridas pelas mulheres podem ser compreendidas como perseguição; à insuficiência nas discussões sobre gênero e refúgio; e à necessidade de compreensão da interseccionalidade para as mulheres refugiadas.

Apesar dos avanços no plano das normas internacionais, os dados do Acnur vêm demonstrando o aumento dos deslocamentos forçados de mulheres e crianças mundialmente, o que impele a ações efetivas de proteção e comprometimento dos Estados nacionais para implementação de políticas de acolhimento. Mulheres e crianças, bem como pessoas idosas, encontram-se em maiores situações de vulnerabilidade às violações de direitos, tanto em seus países de origem quanto nas travessias. As grandes desigualdades socioeconômicas entre países ficam mais nítidas com os grandes fluxos migratórios e acompanhados por políticas draconianas, de fechamento de fronteiras e discursos nacionalistas e populistas que exaltam a xenofobia e o racismo. Destarte, essa realidade nos obriga a rever nossas histórias, os processos históricos de expropriações e opressões, e, principalmente, a defesa intransigente dos direitos humanos e da diversidade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, L. L. Gênero e a questão do refúgio: As lacunas jurídicas de proteção à mulher refugiada. **Cadernos de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-65, 2018.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. 2011. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (de acordo com a convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados)**. Genebra: ACNUR, 2011a. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Diretrizes sobre Proteção Internacional. **Ação contra a Violência Sexual e de Gênero: uma estratégia atualizada**. [S. l.]: ACNUR, 2011b. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Acao_contra_a_violencia_sexual_e_de_genero.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Acao_contra_a_violencia_sexual_e_de_genero. Acesso em: 17 jul. 2023
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Em meio ao aumento do deslocamento forçado global, ACNUR celebra progresso em soluções nas Américas**. Genebra: ACNUR, 2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2024/06/13/em-meio-ao-aumento-do-deslocamento-forcado-global-acnur-celebra-progresso-em-solucoes-nas-americas/#:~:text=UNHCR%20ACNUR%20Brasil,-Em%20meio%20ao%20aumento%20do%20deslocamento%20for%C3%A7ado%20global%2C%20ACNUR%20celebra,protegidas%20ou%20assistidas%20pelo%20ACNUR>. Acesso em: 31 Agosto. 2024.
- AZAMBUJA, M. P. R.; NOGUEIRA, C. Introdução à violência contra mulheres como um problema de direitos humanos e saúde pública. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 101-112, 2008.
- BARICHELLO, S. E.; ARAÚJO, L. E. B. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 46, 104-134, 2014.
- CARNEIRO, C. S. Direitos humanos e direito internacional das mulheres: a luta feminista contra a discriminação e a violência de gênero. In: SEVERI, F. C.; ZACARIAS, L.S. **Relatório NAJURP: Direitos Humanos das Mulheres**. Ribeirão Preto: FDRP, 2017. p. 8-20.
- GÓES, E. D. A.; BORGES, A. V. B. Entre a cruz e a espada: múltiplas violências contra mulheres refugiadas. **SER Social**, Brasília, v. 23, n. 49, p. 318-337.
- HUNDERTMARK, J.R.T; LIMA, F. S. L; PEZENDE, C. R. As evidências racistas e sexistas no campo de atuação da Lei Maria da Penha: uma leitura pela perspectiva da colonialidade. *Revista de Gênero, Sexualidade e Direito: Florianópolis*, v. 7 | n.1 | p. 91-111| Jan/Jul. 2021.
- JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A.L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [s. l.], v. 22, n. 43, p. 11-33, 2014.
- MADUREIRA, A. L. O Conceito de Refugiado e os Direitos Inerentes a esse Status. In: JUBILUT, L. L.; GARCEZ, G. S.; SILVA, J. C. J. **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Internacional dos Refugiados**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021. p. 10-132.

ONU MULHERES. **Conferências Mundiais da Mulher**. [S. l.]: ONU Mulheres, 2013. Disponível: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 2 maio 2023.

ONU MULHERES. Uma em cada cinco refugiadas são vítimas de violência sexual no mundo. ONU Mulheres, 23 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3un4Zgh>. Acesso em 22 de agosto de 2023.

PIOVESAN, F. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57, p. 70-89, 2012. Edição Especial.

PIOVESAN, F. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. **Revista TST**, Brasília, v. 75, n. 1, p. 107-113, 2009.

RUSEISHVILI, S. Por uma Genealogia da Convenção de 1951: a nacionalização da sociedade na Europa e a construção normativa do refugiado-apátrida no período de entreguerras. *In*: JUBILUT, L. L.; GARCEZ, G. S.; SILVA, J. C. J. **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Internacional dos Refugiados**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2021. p. 55-83.

SANTOS, I. D. C.; MARTUSCELLI, P. N. Proteção internacional e meninas refugiadas: onde elas estão? **Travessia** – Revista do Migrante, São Paulo, n. 80, p. 41-60, 2017.

NECROPOLÍTICA E FEMINISMO: UM OLHAR SOBRE AS POSSIBILIDADES DE DIÁLOGO ENTRE CONCEITOS

Carolina Lucas Souza de Abreu⁵⁵

RESUMO

O presente artigo propõe analisar o conceito de necropolítica e compreender se tal concepção dialoga com questões relativas à dimensão de gênero. Assim, a instrumentalização da violência e da opressão de gênero assume destaque neste estudo, que analisa os caminhos epistemológicos para a compreensão das violências vivenciadas por mulheres e a atenção às demandas desses sujeitos, em busca da sua devida proteção. Dessa forma, aponta-se para a revolução epistêmica proposta pelos estudos pós-coloniais e examinam-se as elaborações sobre a necropolítica para, enfim, adentrar nas reflexões propostas por feminismos e entender se há uma interseção entre tais pensamentos.

Palavras-chave: necropolítica; poder, gênero; opressão; interseção.

RESUMEN

El presente artículo propone analizar el concepto de necropolítica y comprender si tal concepción dialoga con cuestiones relativas a la dimensión de género. Así, la instrumentalización de la violencia y la opresión de género adquiere relevancia en este estudio, que analiza los caminos epistemológicos para la comprensión de las violencias vivenciadas por mujeres y la atención a las demandas de estos sujetos, en busca de su debida protección. De esta manera, se señala la revolución epistémica propuesta por los estudios postcoloniales y se examinan las elaboraciones sobre la necropolítica para, finalmente, adentrarse en las reflexiones propuestas por los feminismos y entender si hay una intersección entre dichos pensamientos.

Palabras clave: necropolítica; poder; género; opresión; intersección.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the concept of necropolitics and understand whether this conception intersects with gender-related issues. Thus, the instrumentalization of violence and gender oppression is a key focus of this study, which examines the epistemological pathways for understanding the violence experienced by women and addressing their demands for proper protection. In this way, it points to the epistemic revolution proposed by post-colonial studies and explores the elaborations on necropolitics, ultimately delving into feminist reflections to determine if there is an intersection between these perspectives.

Keywords: necropolitics; power; gender; oppression; intersection.

55 Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF) na linha de pesquisa de gênero, raça, identidade de gênero e política social. E-mail: carolinalsa@id.uff.br

INTRODUÇÃO

O estudo em questão é centrado no pensamento necropolítico e suas reflexões sobre violência e terror, bem como pensamentos feministas e suas críticas à dominação e à opressão sobre corpos femininos. Para isso, será traçado, brevemente, um paralelo sobre o pensamento pós-colonial e o que esse movimento trouxe de inovador epistemologicamente, principalmente no que concerne às experiências periféricas descolonizadas e à inclusão de análises voltadas para vivências invisibilizadas. Em seguida, a ideia de necropolítica será destrinchada, trazendo questões como a expressão da soberania do Estado e o controle da vida e morte e sujeitos. Nesse ponto, também será abordada a utilização do racismo como ferramenta da fragmentação e controle social. Por fim, a partir da epistemologia feminista, reflexões sobre a dimensão de gênero adentrarão o estudo, compreendendo as demandas por igualdade de gênero e as diferentes opressões que atuam sobre tal categoria e suas interseções, que acabam por moldar tais demandas.

A partir da metodologia qualitativa, com um processo de leitura e revisão bibliográfica, busca-se entender o que tem sido pensado e trabalhado quanto à possibilidade de diálogo das concepções necropolíticas com matérias referentes a questão de gênero. Diante disso, este artigo propõe angariar conceitos relativos a necropolítica e feminismos para compreender sobre suas possíveis interseções, a fim de possibilitar o diálogo a respeito do emprego de violência na expressão contemporânea da soberania com as dinâmicas de opressão vivenciadas por mulheres na sociedade.

UM BREVE OLHAR SOBRE O PÓS-COLONIALISMO

Antes de entrarmos especificamente na discussão sobre necropolítica e a relacionar com a dimensão de gênero, faz-se necessário darmos um passo para trás e compreendemos uma perspectiva teórica mais ampla. Trata-se do pensamento pós-colonial e suas movimentações, responsáveis por impulsionar questões basilares para os debates a serem aprofundados mais à frente. Conforme expõe Gomes (2018), o pós-colonialismo emergiu na segunda metade do século XX, em meio aos movimentos independentistas da África e da Ásia. Nesse momento, surgiram questionamentos sobre a manutenção de uma lógica colonial nas relações entre os sujeitos desses locais, ainda que não mais politicamente e juridicamente colonizados.

Por óbvio, a denúncia contra a produção de conhecimento centralizada na visão europeia, branca, masculina e heterocisnormativa permite que narrativas invisibilizadas sejam produzidas e devidamente aprofundadas. Assim, em oposição às propostas universalizantes, o pós-colonialismo se ramifica em diferentes campos e questões, abarcando, a título de exemplo, “produções do pensamento social africano e afrodiáspórico, o grupo sul-asiático dos *Subaltern Studies*, os Estudos Decoloniais latino-americanos, os Estudos Feministas Afroindígenas e as Epistemologias do Sul” (Mariz; Vasconcelos, 2021, p. 3).

A vertente pós-colonial de pensamento, portanto, expressa-se em diferentes movimentos, esses desenvolvidos a partir de enfoques e necessidades determinados. Con-

tudo, há uma essência em comum a todos esses movimentos: a mudança de perspectiva epistemológica, uma produção de conhecimento em prol e a partir de experiências periféricas. Diante disso, tais estudos questionam a modernidade e a suposta universalidade e neutralidade epistemológica proposta pelo pensamento eurocêntrico. Assim, o pensamento pós-colonial aponta para a relação entre colonizado e colonizador, além de as consequências da lógica de dominação sobre os sujeitos (Gomes, 2018; Mariz; Vasconcelos, 2021).

Dessa forma, trazendo reflexões de Mbembe (2014), o pensamento pós-colonial compreende que a colonização tinha como uma das suas funções a produção de subalteridade. Assim, os sujeitos coloniais passariam por processos de inferiorização, por meio de estatutos jurídicos que fizessem a diferenciação entre indivíduos e que utilizasse argumentos raciais como base. Ainda, a análise pós-colonial observa o processo de racialização de sujeitos, assim como os impactos da opressão em razão de gênero e sexualidade, outros fatores utilizados como ferramenta da subjugação colonizadora. Enfim, o pós-colonialismo também aponta para os elementos de resistência e as formas de construção de sujeitos históricos em meio à opressão (Mbembe, 2014).

A CONSTRUÇÃO DE UM PENSAMENTO NECROPOLÍTICO

Tendo em vista as reflexões de Mbembe (2016) sobre pós-colonialismo, nesse momento, será abordado o conceito de necropolítica, elaborado pelo filósofo camaronês. O

autor constrói a ideia de necropolítica sob a premissa de que a soberania se expressa por meio do poder de controle sobre a mortalidade, determinando quem pode viver e quem deve morrer. Assim, as bases de sua teoria estão na noção de biopoder e na sua relação com os conceitos de soberania e estado de exceção (Mbembe, 2016).

Biopoder e o mundo colonial

Michel Foucault elabora o conceito de biopoder ao analisar o desenvolver da soberania, sua relação com a disciplina e o exercício do poder sobre a morte. O autor afirma que, no século XIX, ocorreram mudanças em fatores sociais e econômicos que transformaram os moldes da soberania, passando a ser pautada na lógica de controle sobre a vida, em que não mais se faz morrer, mas se deixa morrer para que, necessariamente, garanta-se o viver. Então, no Estado moderno, o poder de morte passa a ser complementar ao exercício positivo sobre a vida. Assim, declara: “Pode-se dizer que o velho direito de causar a morte ou deixar viver foi substituído por um poder de causar a vida ou devolver à morte” (1999, p. 130).

Em face da alteração na disputa por soberania, que se desdobra em uma disputa pela vida, os combates entre Estados sairiam da esfera argumentativa jurídica e caminhariam em direção a uma justificativa biológica. À vista disso, é desenvolvido o conceito de biopoder, que reside na “administração de corpos e gestão calculista da vida” (Foucault, 1999, p. 131). Dentro dessa lógica, o autor aponta para o desenvolvimento de um senso de controle sobre o corpo humano, que passa de interven-

ções na ampliação de suas aptidões ou extorsão de sua força, até controles reguladores em processos biológicos, como proliferação, nível de saúde, duração de vida, caracterizando a contração de uma biopolítica.

Nessa esfera, de acordo as considerações de Foucault, o racismo exerce função crucial. Conforme aborda Almeida (2019), sendo o racismo uma tecnologia do biopoder, o Estado, responsável pelo controle da vida, justifica seu poder de morte no racismo. Sendo assim, Almeida declara:

O racismo tem, portanto, duas funções ligadas ao poder do Estado: a primeira é a de fragmentação, de divisão no contínuo biológico da espécie humana, introduzindo hierarquias, distinções, classificações de raças. [...] A outra função do racismo é permitir que se estabeleça uma relação positiva com a morte do outro (Almeida, 2019, p. 71).

Nesse ínterim, a segregação de grupos é justificada por um argumento biológico racista, que garante a “divisão entre vivos e mortos” (Mbembe, 2016, p. 128), valendo ressaltar que a morte aqui mencionada não se trata somente da “retirada da vida, mas também é entendida como a exposição ao risco da morte, a morte política, a expulsão e a rejeição” (Almeida, 2019, p. 71).

Mbembe (2016), contudo, considera a noção de biopoder e a crítica foucaultiana ao Estado moderno insuficientes para compreensão das formas contemporâneas de expressão soberana e dominação da vida pela instrumentalização da morte. O pensamento necropolítico compreende que, na contemporaneidade, as formas de controle

sobre a vida acarretam uma reformulação das relações de terror e resistência. Assim, o estreitamento entre política e terror não é apenas enxergado como algo restrito à lógica da racionalidade moderna, mas também se apresenta em narrativas de dominação e emancipação. Portanto, o controle sobre a mortalidade como manifestação da soberania contemporânea perpassa pela dominação da vida e pela construção de poder no mundo colonial, que passa despercebido por outras análises críticas à modernidade. Diante do exposto, o aniquilamento de corpos enquanto dinâmica de poder, a instrumentalização do racismo para fins de fragmentação social e definição dos que vivem e os que morrem não são exclusividade dos sistemas totalitários do século XX.

O Estado de exceção e a guerra sem fim

No imaginário político europeu e no pensamento filosófico moderno, a soberania na colônia, primordialmente, compreende o exercício de um poder à margem da lei. Portanto, o colonialismo tem seu fundamento em um poder ilimitado e inquestionável, que utiliza a raça como mecanismo fundamental para justificar a não submissão do poder às regras. Desse modo, na colônia, o poder não funciona como em Estados modernos em guerra; já que, até na guerra, são pressupostas regras, na colônia, vigora o estado de exceção. Nesse sentido, Almeida (2019) faz apontamentos sobre a inexistência de uma ameaça de guerra na colônia e nenhuma guerra concreta em vigor. Contudo, a ideia de inimigo é disseminada no imaginário político e social, gerando um sentido de emergência

e dúvida. Conseqüentemente, torna-se difícil compreender o que deve ser o limite da força nessa atmosfera de caos e indefinição, ou, em termos necropolíticos, em meio ao terror.

Tendo em vista que o poder na colônia busca a exceção, também é responsável por promover seu fictício inimigo. Dessa forma, a mera existência do inimigo configuraria uma ameaça à vida e à segurança dos demais; assim, a única via para a sobrevivência seria por meio da exterminação do outro. Portanto, o poder pode atuar como bem entender diante dessa suposta ameaça, fator que viabilizaria o extermínio de populações inteiras. Nessa dinâmica, o estado de sítio se torna uma instituição militar, e a atuação do poderio militar é cotidiana (Mbembe, 2016). Entretanto, se biopoder, estado de exceção e estado de sítio se articulam e funcionam em uma constante, resta evidente a presença recorrente da violência e do terror. Dessa maneira, o dia a dia de violência na colônia dificulta a distinção entre o que é vida ou morte nesses espaços, assim como diferencia os períodos de guerra ou paz. Em suma, há uma guerra em andamento, mas seu caráter é infindo.

Insta salientar que a análise necropolítica não se volta somente para a soberania moderna-colonial, mas também para as chamadas ocupações coloniais tardo-modernas. Na ocupação colonial, estaria a forma mais contemporânea de expressão do necropoder, em que Mbembe aponta como exemplo o caso da Palestina. Dada a potencialização do terror em situações como essa, a morte se faz mais presente, bem como a capacidade do poder de matar. Assim, a vigilância nesses espaços é interna e externa; e, nesse raciocí-

nio, aponta-se para a indispensabilidade da divisão territorial como forma de dominação. O racismo impera como fragmentador social e territorial, de modo que se obtenha maior capacidade de identificação de espaços inimigos e sabotagem de suas infraestruturas urbanas e sociais (Mbembe, 2016).

Ainda, como a lógica contemporânea de ocupação colonial tem caráter mais devastador, a tecnologia funciona como catalizador do massacre e a disparidade entre quem tem o poder bélico e aqueles que não dispõem de armas se torna ainda maior. O território passa a ser controlado por grupos armados, tanto aqueles que atuam sob patrocínio do Estado quanto aqueles que não possuem Estado. De todo modo, tais grupos se enfrentam entre si, mas têm como principal alvo os civis desarmados (Mbembe, 2016).

Finalmente, utilizando como exemplo o caso do homem-bomba, Mbembe (2016) aponta para complexidade das relações no necropoder. Assim, até o sentido de resistência é ressignificado, e, nesse caso, matar o outro por meio do próprio suicídio é enxergado por esse sujeito como uma forma de se eternizar como mártir e manter-se vivo em uma lógica em que morte e vida se misturam. Portanto, sob o regime do necropoder, violência e terror se intensificam, sacrifício e resistência se complexificam, e vida e morte se tornam indistinguíveis.

NECROPOLÍTICA E A DIMENSÃO DE GÊNERO

Tomando como paradigma o pensamento pós-colonial, a análise de Mbembe traz uma crítica à modernidade, em espe-

cial, à modernidade tardia, e aborda a questão da subjugação de povos e promoção de desigualdades sobre sujeitos racializados. Destarte, tendo em vista as diferentes facetas do feminismo, para relacionar necropolítica com a dimensão de gênero, a princípio, busca-se trazer reflexões de feminismos que dialoguem com as ideias de Mbembe. Dessa forma, como norte da presente acareação de conhecimentos feministas, utiliza-se a abordagem de Oliveira:

Um feminismo que recusa ser usado nas necropolíticas, que se recusa a cumplicidades com o racismo, o colonialismo, o neoliberalismo, a heteronormatividade, a transfobia, é o único que pode ser viável num mundo permanentemente ameaçado por tantas formas de discriminação. Precisamos de teorias feministas que repensem o político como um todo e não apenas que se destinem ao papel de salvar mulheres. O feminismo precisa de se distanciar desta cumplicidade com as múltiplas formas de opressão (2014, p. 79-80).

Nessa orientação, há feminismos que compreendem a questão de gênero de maneira não conivente com modelos necropolíticos. A não conivência com a necropolítica é demonstrada por meio da elaboração de ideias e de ferramentas de análise que procurem enfrentar a lógica contemporânea de opressão. Na linha do pensamento de Oliveira (2014, p. 75), essas vertentes feministas se desenvolvem por meio de “dimensões de hífenização”, ou seja, questões como racismo, sexismo e heteronormatividade são analisadas de maneira conjunta.

Assim, interessa-nos analisar o conceito de interseccionalidade, que surge no cam-

po do feminismo negro e é explicitado por Collins e Bilge (2020) como uma ferramenta analítica que compreende as diferentes categorias, como raça, classe, gênero, território e orientação sexual concomitantemente. Dessa maneira, a partir da interseccionalidade, compreende-se a possibilidade de relação entre tais categorias, que se sobrepõem e impactam de maneira conjunta nas experiências de sujeitos sociais. Crenshaw (2002), de forma similar, aponta para o conceito de interseccionalidade como um meio de identificação das consequências estruturais da relação entre múltiplos eixos de subordinação. Tal conceito também seria capaz de reconhecer os modos de opressão que políticas e ações formam sobre mulheres, raças, classes, entre outras categorias afetadas por sistemas de discriminação.

Dito isso, aqui, a interseccionalidade assume papel fundamental. Considerando a necropolítica enquanto expressão máxima da soberania contemporânea, compreende-se que ela engloba diferentes espectros de opressão de sujeitos. Portanto, se o pensamento necropolítico trata explicitamente sobre a raça como categoria de dominação de corpos, a ferramenta interseccional nos permite, por exemplo, observar como a soberania exercida por meio do controle da mortalidade opera simultaneamente sobre a categoria gênero.

Dessa forma, ignorar o caráter interseccional das dinâmicas de opressão é, na realidade, compactuar com modelos necropolíticos. Sobre esse tema, Oliveira (2014) elabora uma crítica aos feminismos, de matriz liberal ou cultural, que funcionam na contramão da

emancipação de mulheres, ou seja, que são cúmplices de diferentes formas de opressão. Em primeiro lugar, aponta para o feminismo elaborado por mulheres brancas e da elite, que persiste na ideia de que as opressões vividas por mulheres se restringem à dimensão de gênero. Além disso, menciona a apropriação do movimento feminista pelo Ocidente, que se utiliza do argumento feminista em prol de suposta libertação e promoção de civilidade no Oriente. Nesse feminismo liberal ocidental, atua-se em favor do poder colonizador e da permanência da dominação sobre as periferias. Assim, o feminismo colonizador crê em uma missão do Ocidente de “salvar” mulheres de contexto apontados como opressores em vez de ouvir essas mulheres e abrir espaços que gerem suas próprias representações e que, em face da opressão, elaborem elas mesmas as possibilidades de libertação.

Por outro lado, em oposição à hegemonia e aos modelos necropolíticos, aparecem os feminismos hifenizados, como o feminismo negro e os feminismos pós-coloniais. Dentro dessas perspectivas, podem-se observar, por exemplo, as reflexões de bell hooks. Questionando o feminismo branco, hooks (2015) reflete como a ideia de um sofrimento universal das mulheres exclui as particularidades do sofrimento vivido por mulheres negras. O paradigma criticado por hooks é baseado na ideia de que há uma opressão comum entre todas as mulheres e de que o destino de todas seria pautado pelas opressões sexistas. Assim, hooks afirma:

As mulheres brancas que dominam o discurso feminista – as quais, na maior parte, fazem e formulam a teoria feminista – têm

pouca ou nenhuma compreensão da supremacia branca como estratégia, do impacto psicológico da classe, de sua condição política dentro de um Estado racista, sexista e capitalista (hooks, 2015, p. 196).

Trazendo para o contexto brasileiro, Lélia Gonzales adentra em percepções próprias da realidade da mulher afro-latino-americana. Em uma de suas análises, Gonzales (1984) aponta para a questão da violência simbólica vivida pela mulher negra, que no carnaval é endeusada, exaltada e colocada sobre o pedestal na condição mulata. Contudo, no cotidiano, essa mesma mulher é a encaixada no estereótipo da doméstica. Com isso, nota-se que essa dinâmica opera na construção de um mito: o da democracia racial. Não há, de fato, uma posição de igualdade, há uma estratégia do poder. Isto é, é criada uma falsa posição de igualdade para mascarar a discrepante desigualdade racial vigente e garantir o silenciamento dessa mulher no momento em que for usurpada da condição de deusa e colocada, novamente, a serviço da branquitude.

É também importante pensar na violência empregada sobre mulheres em perspectiva ao território que ocupam. Afinal, como apontado anteriormente, o necropoder se manifesta, igualmente, pela divisão territorial. É mister ressaltar, portanto, a convergência desse pensamento com a experiência de mulheres pretas e periféricas, que vivem sob a precarização e a restrição do território que ocupam, verificados a ausência de serviços do Estado e os conflitos entre grupos armados e forças policiais. O domínio sobre seus corpos, portanto, consiste na limitação de que tais mulheres ocupem outros espaços,

na ameaça à sua vida e à de seus familiares, bem como na restrição das possibilidades de ascensão social desses sujeitos.

Finalmente, cabe trazer para esta análise o conceito de necropolítica de gênero, abordada por Sagot (2013). Tal conceito faz referência à instrumentalização generalizada do corpo de mulheres. Dentro dessa lógica, corpos de mulheres são expostos frequentemente ao terror que, em sua expressão máxima, figura-se no ato de feminicídio. Portanto, a necropolítica de gênero opera com o objetivo de que mulheres obedecem às regras masculinas ao temerem por suas vidas. Em consonância com o que vem sendo exposto, aponta-se que a necropolítica de gênero não se expressa de maneira universal sobre mulheres. Dessa forma, afirma Sagot:

A necropolítica de gênero não tem efeitos similares em todas as mulheres. Apesar de que essa violência letal pode cruzar todas as classes sociais, etnias, idades, nacionalidade, etc., há pessoas e grupos que estão desproporcionalmente expostos à violência e à morte ao estar em relações íntimas mais perigosas, assim como em posições sociais mais perigosas, ou ambas. (Sagot, 2013, n.p., tradução nossa).

Posto isso, Sagot (2013) analisa o feminicídio como uma instrumentalização da morte de mulheres em prol do patriarcado, mas conclui que tal manifestação extrema de violência também serve de ferramenta para o racismo, a opressão de classe, a xenofobia,

a heteronormatividade e, até mesmo, o colonialismo. Desse modo, com a ideia de uma necropolítica de gênero, resta ainda mais evidente a interação entre pensamentos feministas e da necropolítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento pós-colonial subverte o eixo da produção de conhecimento, antes baseado em supostas universalidades, neutralidades e objetividades, além de eurocentrado. Assim, o pós-colonialismo denuncia as formas de dominação colonial e a relação entre colonizador e colonizado. Da mesma forma, os conceitos de necropoder e necropolítica denunciam as formas contemporâneas de subjugação e aprofundam em questões coloniais despercebidas pelo conceito de biopoder.

Por fim, conforme observado, podemos inferir que, ainda que o pensamento necropolítico não trate explicitamente da dimensão de gênero, a crítica realizada por Mbembe consegue dialogar com propostas feministas que, igualmente, busquem elucidar as estruturas obscuras de opressão. Dessa forma, nota-se que a necropolítica expõe uma lógica de dominação, que opera, interseccionalmente, sobre a raça e o gênero, entre outras categorias. Enfim, diante da possibilidade de diálogo entre o conceito de necropolítica e categoria de gênero, há a formulação de um conceito que se volta unicamente para essas questões: a necropolítica de gênero.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019. 264 p.
- BILGE, S.; COLLINS, P. H. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- FOUCAULT, M. **História da sexualidade 1: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.
- GOMES, G. A. **Decolonialismo e crítica à história única: possibilidades para a historiografia sobre os povos originários do Brasil**. 2018. 154 f. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018.
- GONZALES, L. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. *In*: SILVA, L. A. M. **Ciências Sociais Hoje 2: movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. Brasília: ANPOCS, 1984. p. 223-244.
- HOOKS, b. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 193-210, 2015.
- MARIZ, S. F.; VASCONCELOS, F. T. R. O “pós-colonial” em Achille Mbembe e a renovação das narrativas históricas sobre a Modernidade: cisões e interseções entre raça, classe e gênero. **Revista Anos 90**, Porto Alegre, v. 28, p. 1-14, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/anos90/article/view/111320/85883>. Acesso em: 17 abr. 2024.
- MBEMBE, A. Necropolítica. **Revista Arte e Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 122-151, 2016.
- MBEMBE, A. **Sair da grande noite: ensaio sobre a África descolonizada**. Pedago, Luanda: Mulemba, 2014.
- OLIVEIRA, J. M. A necropolítica e as sombras na teoria feminista. **Revista ex æquo**, Lisboa, n. 29, p. 69-82, 2014. Disponível em: <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/29-a-necropolitica-e-as-sombras-na-teoria-feminista>. Acesso em: 10 abr. 2024.
- SAGOT, M. El femicidio como necropolítica em Centroamérica. **Labrys, estudos feministas**, Brasília, n. 24, 2013. Disponível em: <https://www.labrys.net.br/labrys24/feminicide/monserat.htm>. Acesso em: 23 abr. 2024.

POR UMA CRÍTICA À URBANIZAÇÃO CAPITALISTA: CONSIDERAÇÕES SOBRE A AGRICULTURA URBANA CARIOCA NA PROTEÇÃO SOCIAL

Márcia Bastos de Araujo⁵⁶

RESUMO

O presente trabalho objetiva demonstrar de forma ensaística que as práticas agrícolas na cidade mediadas institucionalmente por meio do Programa Hortas Cariocas, na sua modalidade “Hortas Cariocas Comunidades”, confrontam a dinâmica da produção da cidade capitalista. Considera-se que a crítica da urbanização capitalista alcança materialidade a partir das respostas aos problemas urbanos, assim como por meio de práticas sociais que acionam o direito à vida urbana, a partir de interações, percepções e significações próprias de estilos de vida avessos ao domínio do capital sob o urbano, como no caso dos sujeitos que produzem alimentos na cidade, organizados em torno da ideia de Agricultura Urbana na proteção social.

Palavras-chave: agricultura urbana; proteção social; urbanização capitalista; Programa Hortas Cariocas.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar de manera ensayística que las prácticas agrícolas en la ciudad, mediadas institucionalmente a través del Programa Hortas Cariocas, en su modalidad “Hortas Cariocas Comunidades”, confrontan la dinámica de producción de la ciudad capitalista. Se considera que la crítica de la urbanización capitalista adquiere materialidad a partir de las respuestas a los problemas urbanos mediante prácticas sociales que activan el derecho a la vida urbana, a partir de interacciones, percepciones y significados propios de estilos de vida opuestos al dominio del capital sobre lo urbano, como en el caso de los sujetos que producen alimentos en la ciudad, organizados en torno a la idea de Agricultura Urbana en la protección social.

Palabras clave: Agricultura Urbana; Protección Social; Urbanización Capitalista y Programa Hortas Cariocas.

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate in an essayistic manner that agricultural practices in the city, institutionally mediated through the Hortas Cariocas Program, in its “Community Gardens” modality, confront the production dynamics of the capitalist city. It is considered that the critique of capitalist urbanization takes on materiality through responses to urban problems by means of social practices that activate the right to urban life, based on interactions, perceptions, and meanings inherent to lifestyles opposed to the dominance of capital over the urban, as in the case of individuals who produce food in the city, organized around the idea of Urban Agriculture in social protection.

Keywords: Urban Agriculture; Social Protection; Capitalist Urbanization; and Hortas Cariocas Program.

56 Assistente Social. Mestra e Doutoranda em Serviço Social, Questão Social e Direitos Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bolsista Capes e Pesquisadora do Laboratório de Estudos Urbanos e Ambientais do Departamento de Serviço Social (DSSPUC-RIO/LEUS).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar algumas considerações de maneira ensaística sobre a possibilidade de revisão das funções urbanas fixadas pela ordem espacial capitalista, realizada a partir da presença da Agricultura Urbana (AU) carioca na proteção social, compreendida aqui enquanto um conjunto de ações estabelecidas pelo Estado para atender a demandas e reivindicações por direitos humanos e sociais (Paiva; Senna; Lobato, 2022), conformando mediações para a proteção social além da Seguridade Social, em razão dos perenes processos contraditórios das relações capitalistas.

A metodologia utilizada baseia-se em revisão bibliográfica, no uso de publicações normativas, além de dados secundários e primários oportunizados em razão da pesquisa de doutorado em andamento sobre Agricultura Urbana e Direito à cidade no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Direitos Sociais e Questão Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Observa-se, nesse sentido, como hipótese de pesquisa parcialmente verificada, que iniciativas com hortas comunitárias nos serviços de saúde, assistência, escolas, vazios urbanos, na habitação de interesse social, entre outros, organizadas por políticas públicas, associativismos políticos e Organizações da Socieda-

de Civil no município do Rio de Janeiro, além de viabilizar uma interface direta com a promoção de direitos sociais, como saúde, alimentação e trabalho, também condensam alternativas à sociabilidade capitalista vigente na cidade⁵⁷.

Entre os pressupostos que guiam a presente discussão, dois deles colocam-se como centrais. Em primeiro lugar, identifica-se que, embora a urbanização capitalista não seja um processo uniforme no mundo, as fortes transformações advindas dessa processualidade histórica se explicam, sobretudo, pelas funções sociais, políticas e econômicas consolidadas a partir do desenvolvimento *não hegemônico* do capitalismo industrial e da complexidade adquirida na divisão social do trabalho (Sposito, 1989). Em segundo lugar, destaca-se que, apesar de a urbanização capitalista cristalizar na sociedade um modo de produção do espaço urbano, baseado, em linhas gerais, na ênfase da propriedade privada e na subordinação de todas as esferas da vida humana e da natureza à lógica da mercadoria, da competição e da propriedade (Dardot; Laval, 2015), os sujeitos marginalizados também produzem espaço na cidade (Luiz; Silva; Biazoti, 2021).

Desse modo, importa aprofundar tais dimensões em tópicos de discussão de caráter introdutório, baseando-se em algumas considerações sobre elementos gerais da ur-

57 Convém nesta nota de rodapé explicar que ao longo deste texto o termo cidade será tratado como categoria analítica, baseando-se sobretudo em autores como Lefebvre (2021) e Harvey (2014). Os autores tratam da importância de compreender a cidade como mediação fundamental para as mudanças do modo de produção capitalista e refletem como a acumulação do capital sempre foi uma questão profundamente geográfica, na medida em que sem as possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e o desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico e político.

banização capitalista e da forma com que a AU carioca, enquanto mediação institucional, por meio do Programa Hortas Cariocas (PHC) na modalidade “Hortas Cariocas Comunidades”, pode ser concebida como estratégia intersetorial de proteção social em razão dos critérios de operacionalização e de como essa relação está alinhada a um projeto societário de defesa mais amplo que compreende a cidade como objeto de disputa diante dos processos sociais capitalistas de transformações em andamento.

AGRICULTURA URBANA EM DEBATE

Embora tenha uma aparência conceitual precisa, a AU pode abranger diferentes iniciativas. O Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU), em nota técnica elaborada no contexto de construção de uma política nacional de AU própria, destaca que a prática agrícola na cidade remete a uma pluralidade de iniciativas e experiências conduzidas e vivenciadas por diversos atores, com ou sem suporte estatal, envolvendo a produção de alimentos e o manejo sustentável para diversos fins. Fernandez e Baptista Filho (2019) coadunam com essa perspectiva ao destacarem que, na cidade, a agricultura adquire um estatuto múltiplo a partir de uma diversidade de expressões.

Nessas duas abordagens, é possível encontrar indícios que demonstram que, no contexto urbano, existem modalidades diferentes de AU. Para Luiz, Silva e Biazoti (2021), isso significa dizer que as práticas agrícolas na cidade são reveladas por um conjunto de situações às quais se entrelaçam diversos aspectos sociais, políticos, econômicos e

culturais. Possui, portanto, uma perspectiva conceitual dinâmica. Para o referido autor, do ponto de vista dos sujeitos, a AU compreende uma diversidade de grupos sociais, estando entre os exemplos mulheres, comunidades pesqueiras, agricultores familiares, grupos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais, jovens, entre outros.

São diferentes formas e expressões da AU que, no âmbito espacial, podem ser praticadas em casas, apartamentos, quintais, lajes, terraços, telhados, chácaras, sítios, terrenos baldios, laterais de estradas, ruas, praças, jardins e áreas públicas não ocupadas por edificações. Também são comuns em ambientes institucionalizados, públicos ou privados, como escolas, creches, penitenciárias, centros de saúde, unidades de assistência etc. (Luiz; Silva; Biazoti, 2021).

Além dessas dimensões, há autores, como Nakamura, Nagib e Jesus (2015), que definem a AU apenas de acordo com os objetivos da prática dessa atividade, separando-a em duas grandes expressões: a do ativismo e a da geração de renda. O objetivo da geração de renda reflete a realidade de agricultores e agricultoras que procuram viver da atividade ou aumentar seus ganhos com ela. Já o do ativismo tem estado refletido em uma multiplicidade de questões, muitas vezes indissociáveis de temas como segurança alimentar e nutricional, trabalho, acesso a recursos naturais na cidade como terra e água, condições habitacionais, biodiversidade, planejamento urbano, educação ambiental, saúde coletiva, saúde mental, circuitos curtos de comercialização, sistemas agroalimentares metropolitanos, agroecologia, entre outros (Luiz; Silva; Biazoti, 2021).

Neste trabalho, destaca-se a AU na proteção social realizada no âmbito do PHC, a partir da experiência da modalidade “Hortas Cariocas Comunidades” localizadas nas favelas e periferias como veremos a seguir.

O PROGRAMA HORTAS CARIOCAS – “HORTAS CARIOCAS COMUNIDADES”: ENTRE APRESENTAÇÃO E QUESTÕES PRELIMINARES

De acordo com dados fornecidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o PHC foi criado em 2006 por iniciativa do funcionário público Júlio Cezar Lacerda Monteiro de Barros, agrônomo cedido na ocasião à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. O Decreto nº 54.070 de 18 de março de 2024, regulamenta o programa dispendo sobre a criação de hortas urbanas, visando à promoção da segurança alimentar e nutricional em grupos de situação de vulnerabilidade social, ao estímulo à ocupação de vazios urbanos e em áreas privadas de relevante interesse público. Ademais, busca integrar a relação da comunidade com o seu entorno, estimular o cultivo de alimentos e ervas medicinais em hortas e demais espaços, criar postos de trabalho e renda comunitários, além de fomentar os circuitos de produção beneficiamento e distribuição da AU.

O fomento da AU carioca realizada pelo programa não se dá apenas pela organização da atividade agrícola em termos de suporte técnico, de assistência para a produção e manutenção das hortas, capacitação dos agricultores, verbas para compras de insumos, sementes e equipamentos, mas principalmente pelo aproveitamento das iniciativas

já existentes. O’Reilly (2014) explica que, para que seja instalada uma Unidade de Produção, os próprios moradores indicam o interesse por vias formais dispostas nas normativas de adesão. Para a autora, esse formato possibilita a mobilização e o envolvimento dos moradores desde o início do processo de implementação.

As associações de moradores cumprem um papel importante para a formação das equipes de trabalho das hortas, permitindo uma gestão e um planejamento do programa mais contextualizados. Presidentes de associações de moradores, assim como lideranças comunitárias, auxiliam na identificação de pessoas que, em alguma medida, expressam condições sociais que as situam nos indicadores de risco social de vulnerabilidades sociais enquanto termos que conduzem a Política de Assistência Social. Beck (2018), ao estudar o PHC no contexto da horta comunitária no bairro do Anil, Jacarepaguá, Zona Oeste, identificou esses grupos nas figuras de pessoas idosas, aposentados, egressos do sistema prisional, pessoas em situação de desemprego, egressos do tráfico de drogas entre outros.

O trabalho é baseado no sistema de mediação da produção, no qual metade da produção é obrigatoriamente doada aos equipamentos públicos situados nos arredores das hortas, como escolas, creches e abrigos, ou ainda para famílias locais. A outra metade da produção é comercializada na própria horta ou em feiras. A remuneração por parte do programa garante a estabilidade da participação além de promover a inclusão social de

hortelãos⁵⁸ em situação de vulnerabilidade social. A sustentabilidade do programa consiste na expectativa de que, no médio prazo, a geração de renda com a venda das hortaliças supere o valor da remuneração recebida do programa e, a partir desse momento, as equipes possam atingir o estágio de emancipação (O'Reilly, 2014).

Outra diretriz importante é a expansão do programa em direção às localidades onde os índices de pobreza e exclusão são mais altos. Nessa perspectiva, há uma aposta na estratégia do desenvolvimento socioeconômico local a partir da capacitação da população em situação de risco e vulnerabilidade social para gerir as hortas, reduzir os índices de ocupação irregular de vazios urbanos e ampliar a capacidade de garantia do direito humano à alimentação adequada e em quantidade suficiente.

As hortas estão distribuídas de forma heterogênea na cidade. Cada área administrativa concentra uma quantidade específica, entretanto, acaba por refletir uma presença expressiva nos espaços urbanos de moradia mais populares. Os dados são bastante dinâmicos em razão da constante entrada de novas hortas e emancipação de outras. Até a elaboração deste artigo, não foi possível identificar dados mais recentes acerca da distribuição das hortas da cidade. No entanto, no

quadro de distribuição das hortas, com dados datados do final do ano de 2021, disponíveis na pesquisa de Souza (2022) é possível identificar a quantidade de 23 hortas localizadas nas favelas e periferias cariocas.

Alguns casos são bastante ilustrativos do caráter de promoção da função social da cidade enquanto princípio que deve orientar, de acordo com o Estatuto da Cidade, o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados no território urbano (Oliveira, 2001). Um dos critérios utilizados por Souza (2022) para analisar o PHC como vetor de desenvolvimento socioambiental no contexto urbano foi o de trabalhar com casos que apresentassem essa relação de forma direta.

A autora trabalhou com os exemplos do **Morro da Formiga**, bairro da Tijuca, Zona Norte, que possui uma horta de encosta; **Jardim Anil**, bairro do Anil, Jacarepaguá, Zona Oeste, que tem uma horta em reassentamento planejado em área de alagamento; **Parque da Cidade**, bairro da Gávea, Zona Sul, que possui uma horta em área de proteção ambiental e no **Morro do São Carlos**, bairro do Estácio, área central da cidade, que tem uma horta em vazio urbano onde antes havia disposição final inadequada de resíduos sólidos.

Outros exemplos podem ser conferidos nas imagens abaixo (Figuras 1 e 2).

58 Hortelão é a forma com que o PHC conceitua os integrantes das equipes de trabalhos das hortas.

FIGURA 1 – LADO DIREITO – EQUIPE DE HORTELÃOS DA HORTA DO MORRO DA FORMIGA – ZONA NORTE. LADO ESQUERDO – EQUIPE DE CAPACITAÇÃO DOS HORTELÃOS DA HORTA DE GUARATIBA, ZONA OESTE



Fonte: pública: @hortascariocas – Instagram.

FIGURA 2 – HORTA COMUNITÁRIA MARIA ANGÚ NA FAVELA MARCILIO DIAS/ KELSON'S – MARÉ



Fonte: pública: @hortamarianagu – Instagram.

É notável a relação do PHC com a perspectiva da proteção social imbricada em mediações institucionais que visam, em alguma medida, à satisfação das necessidades humanas, melhoria da qualidade de vida ou menos, alívio dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo (Pereira, 2016).

A formação de redes de produção e de consumo de alimentos saudáveis por meio da AU inserida nas políticas públicas e sociais forma um campo de disputa estratégico e intersetorial de atuação da proteção social, que, embora inserida no campo contraditório das relações capitalistas, também pode contribuir para o alcance da emancipação humana. Além disso, acredita-se, ainda, que as experiências de AU na proteção social também tensionam o padrão de organização da cidade, elaborando uma crítica à urbanização capitalista.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A URBANIZAÇÃO CAPITALISTA

Na obra *La pensée marxiste et la ville* de Lefebvre, com primeira edição brasileira datada de 1999, o autor destaca a localização da cidade e dos problemas urbanos nas obras de Engels e Marx, sobretudo, aquelas dedicadas às questões econômicas e sociais agudizadas pela iminência das grandes cidades industriais e comerciais do império britânico. Partindo especificamente do importante livro *A situação da classe operária na Inglaterra* de Engels, Lefebvre (2021) aciona os contrastes da realidade urbana sob a ordem capitalista.

Entre alguns aspectos centrais, destaca que a concentração da população acompa-

na a do capital, na medida em que, quanto maior é a cidade, maiores são as vantagens da aglomeração; ali se reúnem todos os elementos da indústria: os trabalhadores, as vias de comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, o mercado, a bolsa entre outros (Lefebvre 2021). Isso demonstra a tendência centralizadora do capitalismo, que, para o autor, ampliou todos os mecanismos de poder traduzidos pela condição sobreposta da riqueza e pobreza.

O aumento da capacidade produtiva da cidade industrial inglesa sintetiza os contornos da urbanização capitalista, marcados, segundo Engels (2015) e Lefebvre (2021), principalmente por uma dimensão de segregação, decomposição das cidades e dissimulação da sociedade burguesa, dedicada a ocultar aquilo que ela vive sua parte ativa e produtiva. Ou seja, dissimulam-se, ao mesmo tempo, a exploração e o resultado da exploração (Lefebvre, 2021). Essa posição privilegiada da Inglaterra no mercado mundial coloca, no centro da reflexão sobre o passado, contradições obstinadas que marcam o caráter da urbanização capitalista até os dias atuais.

Um pressuposto de análise importante acerca desse processo, moldado por particularidades nacionais, constitui-se a partir da ideia do sentido do desenvolvimento econômico posterior, que vai determinar a inserção da América Latina na estrutura da divisão internacional do trabalho, conforme estudado por Marini (2011), para o estabelecimento da Teoria Marxista da Dependência⁵⁹. Condicionantes históricos, sociais, políticos e econô-

59 Ver Bambera (1977).

micos, marcam o cotidiano das cidades no Brasil de hoje, como a pobreza urbana, falta de saneamento básico, desigualdades no acesso à terra urbana, problemas habitacionais, falta de condições mínimas de acesso à moradia digna entre outros. Luiz, Silva e Biazoti (2021) explicitam ainda que falhas nos sistemas de saúde, alimentação e educação também são pontos que marcam a diferença da urbanização do Brasil em relação aos países da região Norte.

Em termos gerais, a transformação socioespacial e a complexidade da produção do espaço urbano brasileiro perpassam traços marcados por uma industrialização tardia que combinou, de forma perversa, taxas excepcionais de crescimento econômico e de exclusão social, não impactando em qualquer alteração significativa em relação à estrutura fundiária (Santos, 2012), assim como, o movimento migratório de trabalhadores rurais para as cidades do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, em conjunto com o crescimento do setor de serviços que se estruturou como um modo de acumulação tipicamente urbano (Luiz; Silva; Biazoti, 2021).

Como resultado de quadro dinâmico que caracteriza a urbanização brasileira, a vida foi ordenada limitando o espontâneo e o imprevisto. Os espaços na cidade cumprem funções econômicas bem demarcadas, referendadas por políticas urbanas modernistas e funcionalistas⁶⁰ em razão do controle exercido pelo capitalismo, ou seja, de proprietários fundiários, proprietários dos meios

de produção e promotores imobiliários e do Estado. “Destruíram a rua” (Lefebvre, 1971, p. 181) e a vida urbana, como se a vida na cidade consistisse unicamente em dispor de um espaço físico onde encontrar abrigo.

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, a qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade (Harvey, 2012). Trata-se de transformações substanciais, e de acordo com Harvey (2012, p.51), “a questão triste aqui, é que o que Engels descreve se repete por toda história”. As transformações urbanas são incrementadas por outros fenômenos, que envolvem a ação do capital financeiro, imperialista e neoliberal. Ou seja, o deslocamento do controle dos meios de produção para o controle das condições sociais de produção em uma escala ampliada de acumulação, como forma específica de capitalismo imperialista (Fontes, 2010), gerou um novo sistema de governança neoliberal que remodela a cidade como principal canal de utilização de excedente, desapropriando as massas de qualquer direito.

Há, entretanto, dinâmicas na cidade que disputam a produção do espaço urbano a partir de outras lógicas. São dinâmicas que conformam a crítica da urbanização capitalista por meio de uma estratégia de renovação urbana que se torna necessariamente revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas (Lefebvre, 2016), instituindo novos modos de urbanização.

60 Ver CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

Santos, Correa e Santos (2023) utilizam como exemplo o fenômeno da autoconstrução de moradias nas cidades brasileiras, como prática que recai sobre os setores mais precarizados da classe trabalhadora, tendo surgido nas favelas cariocas no século XIX e se aprofundado ao longo do século XX. Contudo, os autores identificam que essa prática foi acionada para assegurar um teto e a sobrevivência nas cidades, reduzindo o custo monetário da sua própria reprodução, sendo útil à acumulação de capital. Também verificam que a autoconstrução se estende para a produção do espaço urbano, não estando restrita ao consumo individual.

Com isso, a crítica da urbanização capitalista alcança materialidade a partir das respostas aos problemas urbanos, assim, por meio de práticas sociais que acionam o direito à vida urbana, a partir de interações, percepções e significações próprias de estilos de vida avessos ao domínio do capital sob o urbano, como no caso dos sujeitos que produzem alimentos na cidade, orga-

nizados em torno da ideia de AU na proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta exposição ensaística acerca do tema da AU como estratégia intersectorial de proteção social, considera-se que as práticas agrícolas na cidade mediadas institucionalmente por meio do PHC, sobretudo, na sua modalidade “Hortas Cariocas Comunidades”, confrontam a dinâmica da produção da cidade capitalista.

São práticas que dinamizam, na realidade social, outros parâmetros de bem-estar urbano, por meio da interlocução de demandas e necessidades com a elaboração de uma crítica à urbanização capitalista, objetivando a reprodução social ampliada da vida das famílias trabalhadoras da cidade. Dessa forma, compreende-se aqui que as práticas agrícolas condicionadas por diversas variáveis, como no exemplo da proteção social, estão inseridas no enfrentamento da ordem social vigente.

REFERÊNCIAS

- BAMBIRRA, V. **La teoria de la dependencia**: uma anticrítica. México: Coletivo Amauta, 1977.
- BECK, V. Iniciativas urbano-sustentáveis no Rio de Janeiro: a experiência da horta carioca do Jardim do Anil. *In*: CORREIA, A. F. (coord.). **Direito da Regularização Fundiária Urbana Sustentável**: pesquisa, teoria e prática sobre a Lei nº 13 215465/2017. Juiz de Fora: Editar Editora Associada LTDA, 2018. p. 215- 241.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **Común**: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona: Editorial Gedisa, 2015.
- ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Tradução Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.
- FERNANDEZ, A. C. F.; BAPTISTA FILHO, A. Agricultura familiar urbana: limites da política pública e das representações sociais. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, n. 39, p. 141-154, dez. 2019.
- FONTES, V. **O capital imperialismo**: algumas características. Os desafios do mundo contemporâneo. III encontro internacional Serpa, Civilização ou Barbárie. [S. l.; s. n.], 2010.
- HARVEY, D. Espaços de esperança / David Harvey; tradução Adail Ubirajara Sobral, Maria Stela Gonçalves. -- . ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.
- LEFEBVRE, H. L. **A cidade do capital**. Tradução Maria Helena Rauta Ramos e Miralena Jamur. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2021.
- LEFEBVRE, H. L. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Península. 1971.
- LEFEBVRE, H. L. **O direito à cidade**. Tradução Cristina C. Oliveira. Itapevi, SP: Nebli, 2016.
- LUIZ, J. T.; SILVA, U. C.; BIAZOTI, A. R. **Agricultura Urbana**. *In*: Dicionário de agroecologia e educação. DIAS, A. P. *et al.* São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021. p. 51-59.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência. *In*: TRASPADINI, R. S.; STEDILE, J. P. **Ruy Mauro Marini vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- NAKAMURA, A. C.; NAGIB, G.; JESUS, A. D. F. Agricultura urbana no município de São Paulo: geração de renda e ativismo comunitário. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL, SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 7-8., Goiânia, 2015. **Anais [...]**. Goiânia: [s. n.], 2015.
- O'REILLY, É. M. **Agricultura Urbana** – um estudo de caso do Projeto Hortas Cariocas em Manguinhos, Rio de Janeiro. 2014. Projeto de Graduação apresentado ao Curso de Engenharia Ambiental da Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- OLIVEIRA, I. C. E. **Estatuto da cidade**: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- PAIVA, A.; SENNA, M.; LOBATO, L. **Política Social e Direitos**: perspectivas contemporâneas. O Social em

Questão, [s. l.], v. 25, n. 52, 2022.

PEREIRA, C. P. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

SANTOS, J. K. J.; CORREA, A. H. M.; SANTOS, J. L. A urbanização capitalista brasileira e o déficit habitacional: breve análise sobre a segregação espacial a partir de gênero e raça. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro v. 33 n. 2, p. 396-419, 2023.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca básica de serviço social; v6).

SOUZA, E. L. **Avaliação do Programa “Hortas Cariocas” da Prefeitura do Rio de Janeiro**: vetor de desenvolvimento socioambiental no contexto urbano. 167 f. 2022. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. Núcleos urbanos na história, revolução industrial e urbanização, a cidade moderna para onde? São Paulo: Editora Geografia Contexto, 1989.



EIXO
02



POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

COORDENAÇÃO

ARIANE PAIVA

EIXO 2 – POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM CONTEXTOS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Ariane Paiva⁶¹

O Eixo 2 – Políticas de proteção social em contextos de precarização do trabalho foi organizado com uma vinculação orgânica aos temas do Seminário Internacional “Impasses e alternativas da proteção social no século XXI”. Foram oito trabalhos apresentados⁶², havendo a escolha metodológica de garantir tempo para apresentação das pesquisas com debates teórico-metodológicos entre os participantes.

Todos os trabalhos deste Eixo foram resultados de pesquisas de assistentes sociais, seja na iniciação científica, seja em níveis de pós-graduação. Isso demonstra que os temas das políticas sociais e as determinações da precarização do trabalho estão bem consolidados na área, tanto na formação quanto nas sistematizações e estudos sobre o trabalho profissional.

Os artigos, de modo geral, buscaram retratar a crise estrutural do capital e seu sistema de metabolismo antissocial (Antunes, 2022). Demonstraram, mediante suas pesquisas, aspectos das mudanças recentes nas relações capitalistas e as tendências para o trabalho, inclusive para o setor público, suas particularidades na sociedade brasileira e os efeitos para a proteção social, principalmente por meio de algumas políticas sociais.

Desde o fim da década de 1980, o Brasil vivencia tensões para implementação de leis trabalhistas e previdenciárias, com avanços e retrocessos históricos para ampliação de direitos e consolidação de políticas públicas, especialmente as de cunho social, que compõem as respostas do Estado às lutas sociais e que caracterizam disputas de classes, entre diferentes movimentos populares, represen-

61 Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Email: arianepaiva@puc-rio.br

62 Quatro trabalhos compõem ainda este bloco e não foram comentados porque os autores não puderam apresentá-los presencialmente. São eles: “Um Estudo acerca da relevância do educador social no acolhimento institucional de crianças e adolescentes”, de Geney Chaves et al; “Desigualdade, pobreza e trabalho infantil: os impactos da pandemia na realidade das crianças e adolescentes”, de Mikaele Matias e Terçália Lira; “Desproteção social ao trabalho em contexto de crise capitalista no Brasil: expressões da reforma trabalhista de 2017”, de Anna Raquel Gonzaga et al e “Desmonte do sistema de proteção social e precarização do trabalho dos/as assistentes sociais”, de Anna Raquel Gonzaga e Moema de Souza.

tantes de grupos conservadores e liberais, em um contexto de generalização do neoliberalismo. Neoliberalismo que cria um conjunto de regras que definem um novo padrão de acumulação, mas também de normas institucionais que (re)criam a sociedade (Dardot; Laval, 2016).

Pode-se considerar que, a partir de 2014, o Brasil viveu uma inflexão importante com a crise econômica mundial, que se agravou em um contexto de crise política no país, com denúncias sistemáticas de corrupção na mídia hegemônica, e de pressão de grupos poderosos do capital por flexibilização de direitos laborais, propostas de enfraquecimento das lutas sindicais e ampliação das disputas pelo fundo público. A chegada de Temer ao poder em 2016, por meio de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, trouxe um recrudescimento das políticas neoliberais (Salvador, 2020) com a implantação de um novo regime fiscal. Essa situação foi ainda aprofundada durante a pandemia de covid-19, em que ficou evidente que as políticas de austeridade foram desastrosas para os gastos públicos com as políticas de conformação da proteção social e a consequente salvaguarda da vida da população.

Essa breve problematização sobre a realidade brasileira das últimas décadas ajuda a situar os trabalhos ora apresentados. Assim, pontuamos, de forma sucinta, os indicativos do debate realizado em cada pesquisa pelo grupo participante do Eixo Temático. Os primeiros artigos apresentados se referiram à proteção social e suas configurações no Estado brasileiro das últimas décadas, especialmente sobre os processos de elaboração e implementação da política de assistência so-

cial, uma das principais políticas que absorvem trabalhadoras do serviço social.

O trabalho intitulado *Política pública de assistência social: dimensões históricas das últimas três décadas* é fruto de um recorte da tese de doutorado da autora Mirian de Freitas da Silva Ramos. O artigo apresentou a assistência social e sua concepção na agenda de proteção social brasileira diante da adesão dos governos ao receituário neoliberal. Caracterizou algumas das tendências na direção da política social durante os períodos analisados; e especificamente para a assistência social, identificaram-se a individualização e a responsabilização das famílias e dos indivíduos pelas situações que os levam a buscar os serviços e benefícios, a partir de ações focalizadas, prevalecendo os chamados “kits contra a pobreza”, além da incapacidade da rede de serviços socioassistenciais em responder às necessidades estruturais das condições de vida da população. A pesquisa em tela suscitou a compreensão de considerar os estudos sobre o neoliberalismo nas particularidades históricas dos países da periferia e, assim, contribuir para situar a assistência social no conjunto de políticas que vão sendo delimitadas pelas lutas sociais.

Júlia Barcelos Bittencourt apresentou o estudo *Crise, pandemia e políticas sociais: breve análise sobre os efeitos pandêmicos na proteção social* como início de sua pesquisa de mestrado. A autora buscou refletir acerca dos impactos da ofensiva neoliberal sobre as políticas sociais durante a pandemia de covid-19, considerando as desigualdades sociais e raciais que atingem determinada parcela da população brasileira. O estudo buscou tra-

zer uma aproximação com a bibliografia que tem estudado os efeitos da crise do capital e da escalada de radicalização neoliberal sobre as políticas de proteção social brasileiras, principalmente sobre a saúde e a assistência social. O debate em torno das caracterizações apresentadas pela autora exibiu a necessidade do aprofundamento de dados para análise dos impactos efetivos nas duas políticas delimitadas.

Vigilância Socioassistencial em pauta, de autoria de Viviane Pereira da Silva, é um artigo elaborado a partir da tese de doutorado e das reflexões como trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O artigo problematizou a implementação da vigilância socioassistencial considerando-a como uma função da política de assistência social, área responsável pela produção e circulação de informações sobre a gestão do Suas e os diversos processos de execução da política pública. O artigo foi apresentado a partir de três eixos: a implementação da área na gestão do Suas, as competências e capacidades requeridas aos profissionais que atuam na vigilância socioassistencial, e os processos de trabalho. Para além da institucionalidade e dos desafios para implementar a vigilância atendendo aos padrões determinados pelas diretrizes normativas do Suas, a capacidade técnica e administrativa dos municípios, fez-se uma rica discussão sobre quais projetos estão em disputas na implementação da assistência social e quais as funções, de fato, da vigilância. Uma das principais questões levantadas foi sobre as possibilidades de elaboração e estudos de dados de outras dimensões da realidade social, contribuindo e

provocando para que a política de assistência social amplie seu escopo de intervenções, rompendo com a “familiarização” e/ou individualização dos problemas sociais.

A presença da lógica do “favor” e da “culpabilização” nas políticas públicas: limites ao trabalho intersetorial com a população em situação de rua no Rio de Janeiro foi escrito por Rafaela B. de Oliveira Henrique, a partir de sua dissertação de mestrado, na qual realizou pesquisa com assistentes sociais em suas práticas profissionais com a população em situação de rua. Nas entrevistas, constatou a presença da lógica do “favor” e da “culpabilização” no atendimento a essa população e indicou essas lógicas como limitadoras para acesso aos direitos desse segmento. Apesar de o texto se preocupar com o trabalho profissional, chamamos atenção para a necessidade de estudos que considerem também as agências dessa população, suas formas de organização e resistências ao conservadorismo e higienismo ainda persistentes nas políticas direcionadas a esses sujeitos.

Seguimos para duas apresentações de estudos sobre a assistência estudantil. *Desafios do trabalho na política de assistência estudantil: análise do fazer profissional do Serviço Social*, apresentado por Késsia Roseane de O. França, tratou do trabalho da/o Assistente Social na Política de Assistência Estudantil, a partir da experiência no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN). A linha argumentativa é a de que a financeirização e a focalização das políticas sociais expressas, sobretudo, na racionalização dos recursos da Assistência Estudantil têm contribuído para formas de atuação profissional burocratizada e tecnicista das Assistentes Sociais do IFRN.

Sob outra perspectiva, o artigo elaborado por Gizele Marques Silva, intitulado *A Divisão de Atenção à Saúde do Estudante da Universidade Federal Fluminense: limites e possibilidades*, buscou analisar como tem sido efetivada a ação profissional das assistentes sociais da Divisão de Atenção à Saúde do Estudante da Universidade Federal Fluminense, a partir da experiência profissional. O estudo dá ênfase às questões institucionais do trabalho multidisciplinar, a burocratização do trabalho das assistentes sociais e a grande demanda, além da falta de acesso dos estudantes a direitos básicos. Durante o debate dos dois artigos, estabeleceu-se criticamente a análise de que existem questões macroestruturais que interferem nas políticas de assistência estudantil que precisam ser consideradas para compreender os projetos em disputas, mediadas com as particularidades do trabalho profissional naquelas instituições, que acabam estabelecendo uma tendência a requisições de triagem e controle para os profissionais do Serviço Social.

Os dois últimos artigos trataram de questões sobre o mercado de trabalho das assistentes sociais nos anos mais recentes. O primeiro, *Os anos pandêmicos e o mercado de trabalho de assistentes sociais em Campos dos Goytacazes-RJ*, foi elaborado a partir de pesquisa de iniciação científica e do trabalho de conclusão de curso em Serviço Social da autora, Laísa Cunha da Silva. Ela analisou as principais implicações da pandemia de covid-19 para o mercado de trabalho das/os assistentes sociais, atuantes nas políti-

cas de saúde, assistência social e educação, entre os anos de 2020 e 2021, na cidade de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro. Apesar de se referir especificamente à realidade de um município, o quadro situacional dessas políticas na pandemia já havia sido trabalhado em artigo apresentado anteriormente; assim, foi possível constatar a intensificação do trabalho e a sobrecarga das assistentes sociais em vários espaços sócio-ocupacionais durante a pandemia, somados à ausência de condições de proteção no desenvolvimento do trabalho e variadas formas de precarização.

O último trabalho apresentado, *A precarização do mercado de trabalho do Serviço Social brasileiro: apontamentos da produção acadêmico-científica*, também faz parte de um projeto de iniciação científica de autoria de Katelin dos Santos Aprigio. A pesquisa analisou a produção bibliográfica do Serviço Social que tratava do tema da precarização por meio do uso de *software* e o método de análise de conteúdo. O trabalho resultou na identificação de alguns núcleos temáticos referentes ao tema e que dialogam com os trabalhos anteriormente apresentados. Assim, o assunto da precarização do trabalho e as especificidades que atingem o Serviço Social foram relacionados ao neoliberalismo, à reestruturação produtiva e à mundialização do capital – e seus processos de financeirização –; também às mudanças no mundo do trabalho e seus rebatimentos nas funções do Estado e, conseqüentemente, nas políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Capitalismo pandêmico**. São Paulo: Boitempo, 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

SALVADOR, E. S. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 19 n. 2, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/39326>. Acesso em 05 de junho de 2024.

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIMENSÕES HISTÓRICAS DAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS

Mirian de Freitas da Silva Ramos⁶³

Geraldo Márcio Timóteo⁶⁴

RESUMO

O artigo em tela trata-se de uma análise crítica da trajetória histórica da política pública de assistência social nas últimas três décadas, com o objetivo de compreender e problematizar sua concepção na agenda de proteção social brasileira diante das investidas e da adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal. A sistematização do referido artigo foi por meio do aprofundamento do referencial teórico acerca do tema, oferecendo à pesquisadora os subsídios necessários para compreensão crítica da temática. Como resultados, destaca-se o avançar de um projeto de Estado que tem buscado redefinir as políticas sociais; compreensão reducionista das múltiplas expressões da questão social; individualização e responsabilização das famílias e indivíduos por intermédio das ações setorializadas e focalizadas, especialmente no tange à assistência com os chamados “kits contra a pobreza”; incapacidade da rede socioassistencial em responder às necessidades da população diante do aguçamento das desigualdades sociais.

Palavras-chave: política de assistência; contrarreforma neoliberal; Sistema Único de Assistência Social (Suas).

RESUMEN

El artículo en cuestión aborda un análisis crítico de la trayectoria histórica de la política pública de asistencia social en las últimas tres décadas, con el objetivo de comprender y problematizar su concepción en la agenda brasileña de protección social frente a los cada vez más fuertes ataques y adherencias de países en desarrollo según la prescripción neoliberal. La sistematización del citado artículo se realizó a través de la profundización del marco teórico sobre el tema, ofreciendo al investigador los subsidios necesarios para una comprensión crítica del tema. Como resultados se destaca el avance de un proyecto de Estado que ha buscado redefinir las políticas sociales; comprensión reduccionista de las múltiples expresiones de la cuestión social; individualización y rendición de cuentas de familias e individuos a través de acciones sectorizadas y focalizadas, especialmente en lo que respecta a la asistencia con los llamados kits antipobreza; Incapacidad de la red de asistencia social para responder a las necesidades de la población ante el agravamiento de las desigualdades sociales.

Palabras clave: política asistencial; contrarreforma neoliberal; Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)

63 Assistente Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora e mestra em Políticas Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – PPGPS da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: mirianfreitas23@hotmail.com

64 Professor Dr. Associado da UENF - PPGPS e Programa de Pós-Graduação Sociologia Política (PPGSP), UENF. E-mail: geraldotimoteo@gmail.com

ABSTRACT

The article in question deals with a critical analysis of the historical trajectory of public social assistance policy over the last three decades, with the aim of understanding and problematizing its conception in the Brazilian social protection agenda in the face of the increasingly strong attacks and adherence of countries in development according to the neoliberal prescription. The systematization of the aforementioned article was through the deepening of the theoretical framework on the topic, offering the researcher the necessary subsidies for a critical understanding of the topic. As results, the advancement of a State project that has sought to redefine social policies stands out; reductionist understanding of the multiple expressions of the social issue; individualization and accountability of families and individuals through sectorized and focused actions, especially regarding assistance with so-called anti-poverty kits; inability of the social assistance network to respond to the needs of the population in the face of worsening social inequalities.

Keywords: assistance policy; neoliberal counter-reform; Unified Social Assistance System (SUAS).

INTRODUÇÃO

Foi a partir da criação da Seguridade Social brasileira, com a Constituição Federal de 1988, e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, que a política de assistência social passou a ser compreendida como política pública e reclamável pela população que a acessa. Entretanto, mesmo diante desse reconhecimento, a assistência é solo fértil de contradições. O aprofundamento do referencial teórico aponta para outros avanços importantes, tais como: a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, sendo possível certificar considerável ascensão no que concerne à estruturação da assistência social no Brasil com base em novas orientações de natureza legal e de normativas institucionais e organizacionais, por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 2004, que deliberou tanto a respeito da PNAS quanto do Suas, mas ainda fragilizada em razão de sua organização – como se verá neste trabalho –; e, claramente, es-

barra em necessidades orçamentárias que não lhe permite alcançar a universalização de suas atribuições assistenciais. Tais limites têm-se intensificado após a redefinição da agenda de proteção social brasileira diante da adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal após os anos de 1990.

Tendo como base o aprofundamento do referencial teórico acerca do tema, intenciona-se compreender e problematizar a concepção de política pública de assistência social na agenda de proteção social brasileira diante das investidas e da adesão cada vez mais forte às propostas de corte para o social, impondo, assim, novos desafios para a perspectiva de gestão normatizada pelo Suas e para seu processo de implantação e implementação nos territórios de referência.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A política de assistência social brasileira se modula atualmente baseada em uma estrutura de comando único do governo fe-

deral, sendo composta por alguns princípios, entre eles, a descentralização e a participação da população por meio dos Conselhos e das Conferências da assistência social, sendo esses espaços de suma importância para a construção de uma política pública que atenda e que esteja cada vez mais próxima das necessidades de quem a acessa, são esses os pressupostos básicos da PNAS/2005 e do Suas/2005.

Embora caiba ressaltar que nem sempre a estruturação da assistência foi dessa forma, pois, mesmo não sendo a intencionalidade deste trabalho trazer um resgate do nascedouro da história da assistência social no contexto brasileiro, faz-se importante frisar brevemente que o seu início no contexto brasileiro, como modalidade de política de governo, deu-se efetivamente a partir da década de 1930, compreendida a partir de ações fora da esfera do direito.

O nascedouro dessa política encontra-se intrinsecamente amalgamado pelas ações assistencialistas da igreja católica, marcada pelo primeiro damismo. Estas eram ações voltadas para toda aquela parcela da sociedade que estava fora da abrangência da legislação trabalhista formal, a qual encontrava amparo nas ações assistenciais. Nessa conjuntura, a criação da Legião Brasileira de Assistência, em 1942, instituída pelo Decreto-Lei nº 4.830, também conhecida como (LBA), veio para reforçar essas ações por intermédio das práticas da tutela e do favor entre Estado e sociedade. Nesse sentido, no âmbito da assistência com a LBA, constata-se que tais direitos eram restritos para determinados extratos da sociedade, estando, muitas ve-

zes, condicionados à capacidade de compra (Santos, 1979; Sposati, 2008).

É preciso frisar que essa visão assistencialista parte desse passado de não reconhecimento legal que colocou a assistência social na esfera da ajuda, da caridade, do assistencialismo, do paternalismo, da filantropia e das ações compensatórias, sendo necessário avançar na organização de base e formação crítica para romper com esse entendimento culturalmente presente no imaginário na população. Sposati (2008, p. 8) afirma que “a assistência social não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS (1993). Ela é bem mais velha. É mais um caso de atraso de registro de nascimento”. Portanto, o desafio de romper com essa visão distorcida e compreendê-la como conquista, como direito, e não a partir do “parentesco com a assistência social conservadora”, pontual, fragmentada e focalizada, permanece em aberto.

Nesse cenário, “a assistência social enquanto prestação de serviços se constitui como uma mediação na relação de classes e é o desvelamento do caráter ideológico desta relação que permite apreendê-la como um espaço contraditório em que também ocorre a luta pelos direitos sociais” (Sposati *et al.*, 2010, p. 7). Compreender a função da Assistência Social enquanto categoria de política pública é fundamental, sendo aquela o lugar de produção e reprodução da subalternidade, mas não só isso, já que, a partir da construção do marco regulatório, ela se apresenta como política pública reclamável por todos que dela precisarem, com a finalidade de viabilizar a garantia de direitos sociais.

Efetivamente, os direitos sociais pressupõem a busca por uma sociedade mais igualitária, com leis e deveres que contemplem, de igual maneira, todos os sujeitos. Dizem respeito não só às condições de vida, mas também à maneira de estruturar o acesso a bens e serviços públicos, podendo ser compreendidos como singulares e universais, já que contemplam não só o indivíduo, mas também todos os cidadãos, caracterizados pela Constituição Federal de 1988 como direitos sociais universais, os quais envolvem embates políticos e lutas por seu reconhecimento cotidianamente, assim como o direito à assistência social.

Trata-se de compreender o contexto de implementação da política de assistência no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, período de aprofundamento da crise do capital, sendo esta de natureza estrutural e que se estendeu desde a longa onda de recessão econômica dos anos 1970, tendo maior ênfase no decorrer da década de 1980, fato que demandou novas estratégias e reorganização para ampliação do capital enquanto sistema dominante (Mota, 2010). Os métodos adotados para superar os déficits deixados pela crise econômica apontaram para um redirecionamento completamente ao avesso das conquistas assumidas no texto constitucional de 1988. Desde então, a seguridade social passou a sofrer grandes impactos advindos das contrarreformas de perspectiva neoliberal, assim, o neoliberalismo representa uma resposta tanto de cunho político quanto técnico-econômico aos efeitos deixados pela crise (Silva, 2020).

Diante do exposto, é possível apontar que o conteúdo deletério da crise impõe limites claros ao reconhecimento e à ampliação de cobertura dos direitos sociais, pois busca claramente ressignificar as ações do Estado para atender com primazia aos interesses do capital via mercado. Como mencionado acima, não se trata de uma simples crise, visto que sua natureza é estrutural e cíclica e orienta-se por um *modus operandi* do capital, que, em sua profundidade, culmina em um intenso processo de aviltamento dos meios de sobrevivência e/ou existência do ser humano, composto por condições cada vez mais intensas de exploração e subalternização da classe trabalhadora aos ditames do capitalismo (Campos; Ferraz, 2020; Gomes; Nakatani, 2015).

A agenda neoliberal orienta a denominada gestão social dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, por meio de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); e suas ações fazem parte de “[...] uma estratégia econômica e ideológica capitalista para a manutenção das relações sociais visando às novas necessidades e formas de uma economia financeirizada” (Campos; Ferraz, 2020, p. 12). Portanto, trata-se de uma crise econômica que é endógena ao processo de desenvolvimento do capital, em que a maneira como o Estado tem respondido a essa crise diz muito sobre seu novo ordenamento organizacional, que busca fortalecer as ações estatais para que sejam mais funcionais à lógica do mercado.

CONTRARREFORMA E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES PARA O SOCIAL

A contrarreforma é compreendida como um conjunto de “alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho”. As contrarreformas, em geral, alteram os marcos legais – rebaixados – já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país” (Granemann, 2004, p. 30). A contrarreforma empregada pelo Estado brasileiro sob os princípios do neoliberalismo pode ser vista no campo social por meio da reestruturação das políticas sociais, e esse processo se deu de forma mais intensa com a descentralização político-administrativa, sem repasse de recursos necessários, limitando a viabilidade de condições para que os entes federados implementassem uma gestão plena nas esferas locais.

Logo, o modelo de gestão imposto pela contrarreforma visa acelerar a eficiência e a eficácia do gasto estatal com a adoção de ações focalizadas na extrema pobreza; visível adensamento “da participação na esfera local de organizações não-governamentais, filantrópicas, comunitárias e de empresas privadas; privatização, com deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado” (Correia, 2007, p. 6), retirando as responsabilidades da esfera estatal e as privatizando, ratificando a própria lógica da setorialização como parte integrante das políticas sociais, incluindo a assistência social.

A agenda neoliberal avança com estratégias cada vez mais radicais em busca de meios para sobrevivência do capital, tornando-se parte da vida dos sujeitos, que, guiados pela

lógica do consumo, tornam-se extremamente funcionais ao desenvolvimento desse modo de produção, criando suas próprias condições e espaços, que culminam na sua sobrevivência.

As denominadas contrarreformas do Estado trouxeram implicações tanto para a configuração quanto para o desenvolvimento das políticas sociais, entre elas, a assistência social (Behring; Boschetti, 2011), sendo possível uma compreensão crítica da crise do Estado se a contextualizar ao processo histórico do desenvolvimento capitalista e, no caso do Brasil, um Estado capitalista periférico, Assim, é necessário situá-la na conjuntura das transformações societárias que vêm ocorrendo e se aprofundando nas últimas décadas (Souza Filho, 2006). No Brasil, sobretudo a partir dos anos de 1990 com a adoção da agenda neoliberal, tem-se vivido sob uma nova ordem – a da redução das ações do Estado para o social, acompanhada do seu fortalecimento a favor do mercado.

A proteção social também segue essa lógica, adquire características próprias e revela, na prática, as “[...] marcas de descontinuidade, não integralidade, fracionamento, não igualdade de acesso e de reconhecimento presentes na dinâmica [...]” (Sposati, 2013, p. 660). Características essas que fazem parte do *modus operandi* do capital e que impactam todas as esferas da vida humana.

[...] as necessidades, desde então, não são definidas pelo sujeito individual e menos ainda pelo sujeito coletivo, é o próprio capital que gera “desejos artificiais” que desviam das necessidades reais das maiorias. Por mais inútil ou nocivo que possa ser um valor de uso, o fato de ser vendido prova

que foi valorizado e entra na “riqueza das nações”. Aqui realmente chegamos ao fetichismo puro da mercadoria (Piqueras; Dierckxsens, 2018, p. 27-28).

O processo de aviltamento de direitos submete o ser humano aos imperativos da acumulação no processo de reprodução das relações sociais – a reprodução da vida material e espiritual, tornando esse sujeito funcional ao sistema. No âmbito da assistência social, é preciso considerar também a sua funcionalidade no sistema capitalista, pois, além de possibilitar acessos a direitos, ela exerce um papel fundamental na reprodução da ordem do capital a partir da ideia de consumo inerente à natureza dos Programas de Transferência de Renda (PTR) ao prever as ações assistenciais a partir dos “kits contra a pobreza”, com o intuito de amenizar as desigualdades sociais por meio de ações focalizadas e setorializadas, características estas fortemente presentes na assistência social.

Em vista disso, a condução da assistência, a partir dos anos 2000, resultou em uma centralidade das ações nos PTR com o objetivo claro de aliviar a pobreza e a extrema pobreza. A partir de tais apontamentos, observa-se que, apesar dos avanços indiscutíveis advindos dos processos de organização e mobilização dos profissionais e sujeitos da assistência, o Suas esbarra na conjuntura atual com tendências conservadoras e neoconservadoras que impõem limites à sua estrutura de política de proteção social (Mauriel, 2020).

Perante esses dilemas, é necessário, cada vez mais, referenciarmo-nos ao texto constitucional de 1988 por ser um marco

na história dessa modalidade de política ao elevá-la a novos patamares: o do direito de todo cidadão que dela necessitar, sendo seu provimento responsabilidade do Estado e da sociedade, destinado a assegurar os direitos socioassistenciais. Assim, sua “inserção na seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (Yazbek, 2020, p. 259); desta feita, a assistência social configura-se como modalidade de política pública, seja pela característica do “direito distributivo de cidadania”, seja pela sua natureza de proteção social. A assistência social, enquanto modalidade de política pública que busca garantir direitos de cidadania, é responsável pelo provimento de atenções de enfrentamento das fragilidades de determinados segmentos sociais, buscando mitigar diferentes tipos de exclusões sociais. Suas ações devem estar voltadas para atenção e defesa dos direitos de cidadania e da sobrevivência em padrões éticos de igualdade edificados historicamente em uma dada sociedade (Sposati, 1995).

Para Campos e Ferraz (2020), a partir dos anos 2000, foi sendo construído um novo cenário e uma nova forma de gerenciar esse modelo de política, sobretudo, a partir da aprovação da própria PNAS, em 2004, e do Suas, em 2005. Esse novo arcabouço legal, em conjunto com outras regulamentações, serviu de molde para que se chegasse a esse desenho de política e para um movimento denominado de “choque de gestão” da rede socioassistencial. Trata-se de uma concepção anterior à PNAS e que mantém relação com

elementos da política de “desenvolvimento humano e do combate à pobreza”, defendido pelos organismos financeiros internacionais (Behring, 2011, p. 86).

Diante do mencionado, é imperioso deixar claro que essa constatação não é no sentido de questionar a necessidade dos recursos destinados aos PTR se levarmos em consideração os efeitos nefastos deixados pelo atual estágio de desenvolvimento e acumulação do capital, marcado pelo desemprego estrutural, pelo enfraquecimento das leis de proteção ao trabalho e pelo compromisso prioritário assumido pelo Estado em garantir condições favoráveis aos interesses do capital financeiro.

Ao considerar esse cenário, não se está aqui negando os avanços que foram possíveis para a assistência nesse período, longe disso, a intenção é deixar claro que o governo optou pela manutenção de uma política de compromissos com o capital financeiro, e que manteve em paralelo uma política de assistência voltada majoritariamente para as ações de transferência de renda como estratégia para mitigar os efeitos mais devastadores do avanço destrutivo do capital em sua fase contemporânea tanto quanto reforçar o próprio mercado de consumo (Schmidt; Silva, 2015).

Diante do desmantelamento das políticas sociais, a assistência social vem ganhando centralidade como mecanismo de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, pois “[...] instala-se um período no qual a assistência social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social” (Mota, 2010, p.

16). Em outros termos, significa dizer que a assistência passou a assumir responsabilidades para além do que poderia cumprir enquanto política pública ao se responsabilizar pelo combate a grande parte das mazelas sociais por intermédio dos PTR, projetos e serviços, transformando-se em um fetiche à medida que foi incumbida de combater a pobreza, imprimindo a ela um direcionamento moral no enfrentamento das desigualdades sociais.

É oportuno destacar que a expansão da assistência ante as precariedades das relações de trabalho se dá justamente em um contexto de alargamento do desemprego e diante da fragilidade das outras políticas que compõem a seguridade social. No curso desse processo, a assistência é colocada como responsável pelas respostas às várias faces da pobreza; nessa perspectiva, as políticas que compõem a seguridade social estão longe de formar um amplo e articulado mecanismo de proteção integral, pois adquiriram a perversa posição de moldar uma unidade contraditória – marcada pela mercantilização cada vez maior da saúde e da previdência –, com acessos precários aos benefícios e serviços, tendo a assistência social se ampliado e se transformado nesse novo fetiche denominado pela autora, porém, em uma perspectiva setorializada de enfrentamento das múltiplas expressões da pobreza.

Ao seguir esse novo direcionamento, as políticas sociais, entre elas a assistência, passaram a ser orientadas para atender aos sujeitos que se encontram em “desvantagens de capacidades”, ou, como descrito no texto da PNAS, aos sujeitos em situação de risco e em vulnerabilidade social, deixando de lado

a compreensão de sujeitos de direitos. Esse fato recoloca diariamente, na agenda de luta dos profissionais e sujeitos de direitos, o compromisso em construir uma política pública de assistência que seja verdadeiramente ampla e protetora de direitos da população que a acessa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a assistência social a partir da sua dimensão histórica, foi possível, portanto, apontar duas tendências, principalmente a partir da PNAS e do Suas: uma voltada para a concepção do direito que é garantido por lei e que já se encontrava presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, e outra voltada para a ideia de autogestão da própria vida de indivíduos que se autoprotegem, reforçando o individualismo e a responsabilidade das famílias e dos indivíduos pelas mazelas que vivenciam.

A redução do papel assumido pelo Estado a partir da década de 1990, por meio de corte dos gastos para o social, seguindo as propostas do Consenso de Washington, com destaque para as medidas de ajuste fiscal e para o processo de privatizações, culminou na transferência de responsabilidades públicas, sempre que possível, para a iniciativa privada.

A grande novidade no campo da assistência “tem sido a de retirar as discussões e intervenções referentes à pobreza do âmbito das relações sociais de desigualdade estrutural produzida pelo modo de produção capitalista” (Campos; Ferraz, 2020, p. 17) e de realocá-las para a esfera privada. São os sujeitos os responsáveis por sua condição social, assim, tanto o sucesso quanto o fracasso são compreendidos como resultado do esforço pessoal empregado, o que tem gerado um claro deslocamento da compreensão da pobreza e da desigualdade social da esfera pública para a esfera privada.

REFERÊNCIAS

- BEHRING, E. R. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Seminário Nacional O trabalho do/a Assistente Social no SUAS**. Brasília (DF), 2011. p. 84-95.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- CAMPOS, N. L.; FERRAZ, J. Assistência social, Crise e Contrarreformas: inflexões entre o novo e o velho. **Temporalis**, Brasília, ano 20, n. 39, p. 11-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28653/20871>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- CORREIA, M. V. C. A saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o banco mundial e as tendências da contrarreforma na política de saúde. **Temporalis**, Brasília, v. 13, p. 11-38, 2007.
- GOMES, H.; NAKATANI, P. A natureza e as contradições da crise capitalista. *In*: GOMES, H. (ed.). **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 247-276.

- GRANEMANN, S. Necessidades da Acumulação Capitalista. **Revista Inscrita**, [s. l.], v. 6, n. 9, p. 29-32, 2004.
- MAURIEL, A. P. Capitalismo dependente e assistência social no Brasil no século XXI. **Anais do Encontro Internacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33197>>. Acesso em: 15 dez. 2023.
- MOTA, A. E. S. (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.
- OLIVEIRA, A. N. C. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, nº 1, p. 158-192, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v26n1/1807-0191-op-26-1-0158.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- PIQUERAS, A.; DIERCKXSENS, W. (org.). **O Capital frente ao seu declínio**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHMIDT, J. A. C.; SILVA, M. M. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/WGSvLQHj8BLz4Z6LXqgvFtP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- SILVA, M. M. Política de Assistência Social do Brasil: um balanço da modernização da gestão. **Temporalis**, Brasília, v. 20, n. 39, p. 11-26, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28486>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- SOUZA FILHO, R. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp019574.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2008.
- SPOSATI, A. *et al.* (org.). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SPOSATI, A. O. **Assistência X assistencialismo X assistência social** – Coletânea de textos básicos. Brasília: CNAS, 1995.
- SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- YAZBEK, M. C. Entrevista à revista Temporalis. **Temporalis**, Brasília, v. 20, n. 39, p. 257-266, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/view/1193>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CRISE, PANDEMIA E POLÍTICAS SOCIAIS: BREVE ANÁLISE SOBRE OS EFEITOS PANDÊMICOS NA PROTEÇÃO SOCIAL

Júlia Barcelos Bittencourt⁶⁵
Mossicleia Mendes da Silva⁶⁶

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo refletir acerca dos impactos da ofensiva neoliberal sobre as políticas sociais durante a pandemia de covid-19, considerando as desigualdades sociais e raciais que, historicamente, atingem uma determinada parcela da população brasileira. Nessa direção, busca analisar as estratégias de proteção social acionadas pelo Estado nesse contexto, problematizando os efeitos da crise do capital e da escalada de radicalização neoliberal sobre as políticas de proteção social brasileiras, mormente saúde e assistência social. O estudo está fundamentado no método materialista dialético. Do ponto de vista dos procedimentos de pesquisa, trata-se de um estudo qualitativo, com revisão de bibliografia e análise documental.

Palavras-chave: proteção social; pandemia; crise; neoliberalismo.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre los impactos de la ofensiva neoliberal en las políticas sociales durante la pandemia de covid-19, considerando las desigualdades sociales y raciales que, históricamente, afectan a una determinada porción de la población brasileña. En esta dirección, busca analizar las estrategias de protección social implementadas por el Estado en este contexto, problematizando los efectos de la crisis del capital y la escalada de la radicalización neoliberal en las políticas brasileñas de protección social, especialmente en salud y asistencia social. El estudio se basa en el método materialista dialéctico. Desde el punto de vista de los procedimientos de investigación, se trata de un estudio cualitativo, con revisión de bibliografía y análisis de documentos.

Palabras clave: protección social; pandemia; crisis; neoliberalismo.

ABSTRACT

The present work aims to reflect on the impacts of the neoliberal offensive on social policies during the COVID-19 pandemic, considering the social and racial inequalities that, historically, affect a certain portion of the Brazilian population. In this Direction, it seeks to analyze the social protection strategies implemented by the State in this context, problematizing the effects of the capital crisis and the escalation of neoliberal radicalization on Brazilian social protection policies, especially health and social assistance. The study is based on the dialectical

65 Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ). Bolsista do programa FAPERJ nota 10. E-mail: barcelosbittencourt@gmail.com

66 Doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação da mesma unidade. E-mail: mossi_c@yahoo.com.br

materialist method. From the point of view of research procedures, this is a qualitative study, with bibliography review and documentary analysis.

Keywords: social protection; pandemic; crisis; neoliberalism.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dedica a refletir acerca dos impactos da ofensiva neoliberal sobre as políticas sociais durante a pandemia de covid-19, considerando as desigualdades sociais e raciais que, historicamente, atingem uma determinada parcela da população brasileira. Ao lançar luz sobre as estratégias de proteção desenvolvida pelo Estado durante a pandemia, este trabalho tem como objetivo problematizar em que medida a proteção social vem respondendo às demandas reais da classe trabalhadora, uma vez que, no contexto da crise sanitária, uma parcela significativa da população se viu apartada do acesso às políticas sociais, inclusive aquelas às quais a Constituição Federal prevê acesso universal, como a Saúde e Assistência Social.

Para melhor apreensão da realidade e suas múltiplas determinações, temos como referencial teórico analítico o materialismo-histórico e dialético para realizar uma análise crítica acerca do cenário contemporâneo e das respostas estatais sobre as demandas mais urgentes da população, sobretudo no que diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado na promoção de respostas às demandas da classe trabalhadora e, simultaneamente, na construção de mecanismos de produção e reprodução da ordem social capitalista.

Busca-se compreender como o conjunto de ofensivas neoliberais impactam direta-

mente o padrão protetivo desenvolvido pelo Estado brasileiro e as principais particularidades derivadas de sua condição periférica. Como recorte temporal, tem-se a pandemia de covid-19 como fenômeno recente e de caráter global, a qual permite refletir sobre os desafios para ampliação da cobertura das políticas sociais brasileiras diante do ideário neoliberal hegemônico, da diminuição do mercado formal de trabalho e do conjunto de expressões (econômicas, sociais, políticas, ambientais) que compõem a crise estrutural do capital. Compreender a relação entre as crises – estrutural do capital e sanitária – é fundamental para obter um retrato mais fidedigno da realidade contemporânea no que diz respeito ao desmantelamento das políticas de proteção social em função dos interesses do capital.

O DESMANTELAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL E O APROFUNDAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL

O aprofundamento da crise do capital tem acirrado sua forma de reprodução social contemporânea – a neoliberal – como única possibilidade para manutenção do capitalismo. Nesse sentido, vemos manifestações da radicalização de suas diretrizes e determinações centrais que operam nos mais diversos sentidos da vida societária, forjando mesmo uma nova razão do mundo (Dardot; Laval, 2019).

Possivelmente, a associação das medidas mais duras de austeridade com a escalada de vias fascistas e/ou de extrema-direita tem sido as amostras mais acirradas do caráter de incontabilidade do sistema socio-metabólico do capital (Mészáros, 2011). Do Norte ao Sul Global, tem sido possível perceber que o neoliberalismo, a despeito da sua narrativa nascedoura, não é sinônimo de democracia, mas que, pelo contrário, “nada fica intocado pela forma neoliberal de razão e de valoração e [...] o ataque do neoliberalismo à democracia tem, em todo o lugar, infletido lei, cultura, política e subjetividade política” (Brown, 2019, p. 17).

No Brasil, acompanhamos o aprofundamento da crise capitalista, que veio acompanhada de uma escalada ultraconservadora e que, a despeito do arrocho fiscal já impetrado no início do segundo governo Dilma, levou à sua derrocada. Procedeu-se à cartilha neoliberal de primeira linha, impactando sobre direitos da classe trabalhadora, programas e políticas sociais e sob as condições de vida da classe média. Entre 2015 e 2016, tendências fortemente contrarreformistas foram empregadas pelo governo Dilma e seu *Staff* técnico⁶⁷, de clara direção liberal conservadora ao mais afinado gosto do mercado financeiro, em um contexto de iminente crise política e institucional.

A partir do *impeachment* sofrido pela presidenta, o país vivenciou um processo exponencial de radicalização neoliberal, primeiro sob a batuta do presidente Michel Temer

e, depois, sob a de Bolsonaro. Para atender às demandas do capital, o governo Temer, aproveitando-se do fato de não precisar “surfar” em uma onda de aprovação popular, deu início a uma agenda robusta de contrarreformas sociais, cujo objetivo central era rebaixar ao máximo o valor da força de trabalho e precarizar ao limite as condições de sua reprodução, em uma ofensiva de expropriação de direitos e aprofundamento da exploração da classe trabalhadora.

Nesse contexto, o sistema protetivo brasileiro – já historicamente limitado e parcial – passou a ser objeto de um processo ainda mais lesivo de desmonte. No escopo de Behring (2021), denominado de “ajuste fiscal permanente”, acompanhamos a aprovação da mais dura medida de política fiscal do mundo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que determinou o congelamento dos gastos públicos primários por 20 anos, impactando duramente o financiamento das políticas sociais, no sentido de “financeirização do fundo público” (Behring, 2021), inclusive podendo incidir naquelas com mínimos constitucionais garantidos, como saúde e educação. Ademais, aprovou a Emenda Constitucional nº 93, que prorrogou a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e ampliou sua incidência de 20% para 30% sobre as receitas da seguridade social. Tal dispositivo jurídico-institucional tem sido fundamental para canalizar recursos da seguridade social para constituição de superávit primário, à custa de recursos que deveriam financiar

67 Note-se, por exemplo, a nomeação de Joaquim Levy, exímio seguidor das orientações neoliberais da Escola de Chicago, para Ministro da Fazenda.

direitos, serviços e equipamentos no campo da proteção social.

Por outro lado, o ataque aos direitos trabalhistas constituiu núcleo duro da ofensiva burguesa mediada pelo Estado brasileiro, na direção do desmantelamento da proteção social. No âmbito da formação social brasileira – historicamente determinada pela heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho e pela inconclusão do padrão jurídico de assalariamento –, a Lei nº 13.467/2017 (a famigerada “Reforma Trabalhista”) opera uma profunda e radical transformação da legislação trabalhista brasileira, alterando 201 pontos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Conforme Barbosa e Silva (2020), a espinha dorsal da CLT girava em torno do regime contratual de tempo indeterminado; e, depois, os direitos trabalhistas ganharam densidade e força de cláusula pétrea com a Constituição Federal de 1988, inserindo dispositivos para garantia de proteção ao trabalhador, em especial, o direito ao trabalho, a diminuição da jornada de trabalho para 44 horas semanais e o direito à greve.

A Lei nº 13.467/2017 consolidou um novo padrão de gestão da força de trabalho na competição capitalista, em que é operada a reconceituação do direito do trabalho, esvaziando as instituições públicas do trabalho que vigoravam no Estado capitalista dos últimos 70 anos, descentrando a definição das relações de trabalho para o âmbito da empresa, e provocando o esvaziamento da Justiça do Trabalho e da “organização sindical dos trabalhadores entendida como classe, pois tende a predominar uma organização mais descentralizada e articulada com os interes-

ses da empresa” (Krein, 2018, p. 78). Ao fragmentar a experiência laborativa, a reforma aprofunda os limites da organização sindical, isso porque também institui a prevalência do *negociado sobre o legislado*, isto é, a despeito de quaisquer determinações legais, as negociações entre empregadores e trabalhadores seriam sempre a opção mais interessante (Barbosa; Silva, 2020).

Para Antunes (2022), a contrarreforma trabalhista significou, entre outras mazelas, mais terceirização, mais informalidade, mais desemprego, mais subutilização, sobretudo ao legalizar o trabalho intermitente. A Reforma da Previdência – núcleo duro da agenda ofensiva sobre os direitos sociais e trabalhistas –, apesar de estar no mirante do governo Temer e do amplo investimento para sua aprovação, ficaria a cargo do governo seguinte, feito realizado com extrema agilidade pelo governo Bolsonaro.

Sob o comando da extrema-direita, o Brasil se viu objeto de um projeto político-governamental que conciliava uma onda neoliberalizante acirradíssima com uma agenda ultraconservadora de traços fascistas, a qual viabilizou uma miríade de contrarreformas, que expropriou direitos em uma vertiginosa ofensiva contra as políticas sociais e a quaisquer dispositivos progressistas. Se a agenda neoliberal é empregada no Brasil desde os anos 1990, essa nova onda neoliberalizante, por seu caráter fascista e ultraconservador, colocou o país na dianteira dos processos antidemocráticos, antirrepublicanos e de radicalização dos ataques a: classe trabalhadora, partidos de esquerda, setores progressistas, movimentos sociais e todo grupo que se in-

sere nas chamadas “minorias” (feministas, mulheres, LGBTQIAPN+, indígenas, negros, imigrantes, entre outros).

A contrarreforma previdenciária operou uma verdadeira dilapidação da estrutura de proteção social assegurada na Constituição Federal de 1988, com perdas de largo espectro para os trabalhadores, aumentando tempo e valor de contribuição, ampliação da idade mínima e diminuição do teto para cálculo da aposentadoria, tempo de trabalho, valores da contribuição, entre outras. Além disso, afetou o eixo estruturante da constituição da previdência social pública no Brasil quando desmantelou a forma de contribuição tripartite e o princípio da solidariedade intergeracional. Em todos os sentidos, a contrarreforma previdenciária abre nichos de valorização há tempos ambicionados pelo capital financeiro, pois empurra os trabalhadores para o mercado de fundos de pensões e aposentadorias complementares.

Conforme Silva e Mauriel (2023), seguindo a estratégia de barateamento intensivo da força de trabalho que vem seguindo desde o golpe de 2016, várias investidas se deram no sentido de expropriar parte ainda maior do trabalho necessário, garantindo assim as condições de violação do valor da força de trabalho. Nesse rol de ações, citam o contrato de trabalho “verde e amarelo” (Medida Provisória nº 905/2019), que, sob o argumento de estimular o emprego do segmento mais jovem da população ativa, institui forma de trabalho precária, “que intensifica a jornada de trabalho; flexibiliza mecanismos de fiscalização, registro e punição às infrações; fragiliza ações de saúde e segurança no trabalho” (Cassin, 2022,

p. 26), configurando um prolongamento da contrarreforma trabalhista de Temer.

Especificamente, a política de assistência social e o Sistema Único de Saúde (SUS) – serviços essenciais no contexto de emergência nacional de saúde pública em função da pandemia de covid-19 – encontravam-se eles mesmos em profunda crise, dado o projeto de desmantelamento impetrado pelos governos que antecederam a pandemia. Sejam em estado de financiamento vegetativo ou desfinanciamento, tanto o Sistema Único de Assistência Social (Suas) como o SUS enfrentavam também uma ofensiva política, institucional e simbólica, haja vista os insidiosos ataques: o primeiro, no sentido da desconstrução de sua institucionalidade como política pública efetivadora de direito social; o segundo, na direção de sua precarização e privatização por dentro com abertura cada vez maior para Organizações Sociais de Saúde (OSS) e empresas de gestão.

A pandemia desvelou as contradições e as clivagens dos processos de desmantelamento da proteção social, seja na via do ataque aos direitos trabalhistas, seja pelo desmonte das estruturas e equipamentos públicos que efetivam direitos sociais, portanto, do sistema protetivo, principalmente expresso nas políticas mais acessadas e consideradas essenciais na pandemia: saúde e assistência social.

CRISE SANITÁRIA E CRISE DO CAPITAL: A DESPROTEÇÃO SOCIAL COMO REGRA

Diante da hegemonia do ideário neoliberal, que visa à diminuição da intervenção do Estado no atendimento às demandas da

classe trabalhadora, a globalização do capital e a desregulamentação dos vínculos de trabalho como suposta estratégia de recuperação do crescimento da acumulação capitalista, tem-se que as particularidades do desenvolvimento capitalista nos países periféricos desse sistema global também se refletem na diferença de como esses países foram afetados pela crise do capital, as contrarreformas do Estado e pelo modo como se desenvolveu o padrão protetivo.

No Brasil, mesmo com a ampliação dos direitos sociais prevista por marcos legais, mantiveram-se presentes o desemprego, a superexploração da força de trabalho e a transferência de valor mediante o pagamento da dívida pública como elementos intrínsecos ao *modus operandi* do capitalismo dependente brasileiro. A relação de exploração-dominação e subordinação dos países dependentes latino-americanos permitiu que se desenvolvessem Estados Sociais capitalistas ampliados nos países do centro do capitalismo desde o fim da Segunda Guerra Mundial (Behring, Boschetti, 2011).

Desse modo, o neoliberalismo foi adotado enquanto suposta solução para a crise do capital, impulsionando a reestruturação produtiva, sobretudo, no que diz respeito à intensificação do trabalho e ao aumento da informalidade e flexibilização dos vínculos de trabalho como meio de atualização das formas de dominação-exploração do capital sobre o trabalho (Castro, 2020). O contexto atual brasileiro é caracterizado pela atualização da crise estrutural que se estende desde os anos 1970 e pela hegemonia do projeto neoliberal, cuja narrativa aponta os direitos sociais como

origem do desequilíbrio do mercado. O Estado brasileiro assumiu estratégias para diminuir os efeitos da crise por meio da liberalização do comércio e das finanças, da expansão do capital fictício e da ampliação desmedida da força de trabalho mundial, resultando no fortalecimento do neoliberalismo, no aumento da grande massa de desempregados e, conseqüentemente, na desproteção da economia e desproteção da própria classe trabalhadora (Leher, 2010).

Assim, a crise sanitária se somou às demais expressões – econômica, social, política, ambiental – da crise estrutural do capital e desvelou as conseqüências oriundas das políticas neoliberais e as principais contradições inerentes ao sociometabolismo do capital, sobretudo no que diz respeito à relação entre capital e trabalho. Isso porque a exploração da força de trabalho e a acumulação crescente de mais-valia foram limitadas diante da necessidade de suspensão das atividades produtivas presenciais para impedir o contágio pelo novo coronavírus (Brettas, 2020). Nisso residem determinações centrais para o aprofundamento da crise do capital, uma vez que a paralisação dos processos de produção e circulação de mercadorias implica a paralisação das cadeias produtivas globais. Tem-se, portanto, que a globalização e o neoliberalismo impediram que a disseminação do vírus fosse freada, afinal, as preocupações se deram, majoritariamente, em torno da defesa dos lucros, e não da vida (Harvey, 2020).

Dessa forma, lançar luz sobre a proteção social da classe trabalhadora durante a pandemia de covid-19, é compreendê-la enquanto fenômeno histórico e social, que não

inaugura a crise estrutural do capital, porém, agudiza os índices de desemprego e pauperismo em escala mundial, escancarando as principais contradições desse sistema e suas desigualdades estruturais de classe, gênero e raça (Antunes, 2020; Harvey, 2020). Cabe destacar ainda que houve uma significativa diferença nas estratégias de proteção da classe trabalhadora adotadas pelos Estados capitalistas centrais e pelos Estados capitalistas periféricos.

No que diz respeito às estratégias de proteção social implementadas pelo Estado brasileiro durante a pandemia, a falsa dicotomia entre “salvar vidas ou salvar a economia” foi utilizada como narrativa pelo governo federal para incentivar a população a desobedecer às medidas de proteção sanitária. Assim, a proteção social ficou em segundo plano uma vez que “o financiamento das políticas sociais para o combate à pandemia deveria ter origem na tributação do grande capital e na redução de gastos com a dívida, e não na sua ampliação” (Behring; Souza, 2022, p. 91).

Nesse sentido, é possível observar que os princípios constitutivos da Seguridade Social estão sendo desmantelados pelas contrarreformas neoliberais, sobretudo no que diz respeito ao seu financiamento, afinal, não só a diversidade da base de financiamento que estrutura o orçamento da Seguridade Social não está cumprida como também foram criados mecanismos de desvinculação orçamentária que comprometem a sua autonomia enquanto sistema de proteção social (Boschetti, 2009). Ainda segundo Boschetti (2009), para além da desregulamentação orçamentária, tais mecanismos vão de encon-

tro aos direitos constitucionais e fragilizam os espaços de participação e controle social inerentes à Seguridade Social.

Consequentemente, as políticas de austeridade fiscal que estrangulam/limitam o/a alcance/abrangência da proteção social brasileira também contribuem para o acirramento das relações de dependência e subordinação brasileira ante as relações exteriores “na medida em que a liberalização e a desregulamentação aprisionam tais economias a uma condição de vulnerabilidade em face das flutuações dos mercados externos, num círculo vicioso que aprofunda a perda de soberania nacional” (Cassin, 2022, p. 29).

Diante da crise estrutural do capital e da crise sanitária, visando ao aumento das taxas de mais-valia, intensifica-se o processo de transferência de valor e de superexploração da força de trabalho, “bem como a ampliação dos espaços de valorização dos capitais superacumulados através da conversão dos meios de vida em capital, movimento que está na raiz das atuais expropriações” (Cassin, 2022, p. 29).

Sob essa postura, calcada no negacionismo, o governo federal se mostrou extremamente negligente e ineficiente no enfrentamento da pandemia, passando longe do que se esperava de um governo minimamente sério. Além de não conseguir elaborar e implementar um plano nacional, liderando e articulando as ações dos estados para essa empreitada, o governo federal se emaranhou entre troca de ministros, escândalos políticos e inoperância para reorganizar o sistema de saúde e as medidas de proteção social aos brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, procuramos demonstrar que a radicalização neoliberal, em curso desde 2016, promove a restrição do papel protetivo das políticas sociais e o desmantelamento de suas estruturas, de modo que, em meio à crise sanitária, houve o aumento expressivo da necessidade de proteção social da classe trabalhadora.

Enfatizamos, também, que, a despeito da falácia apologética do capital, segundo a qual a “crise econômica” teria sido deflagrada pela pandemia, não se sustenta, uma vez que o mundo capitalista já se arrastava em mais uma manifestação parcial da crise estrutural do capital. Ademais, no Brasil, seu aprofundamento se manteve mesmo no governo Bolsonaro, com o conjunto de medidas duras de austeridade fiscal e adoção de uma política macroeconômica orientada para recuperação da acumulação capitalista na periferia do capital.

A crise sanitária desvelou no Brasil as mais profundas mazelas resultantes da ofensiva burguesa no enfrentamento da sua crise orgânica, com um Estado que expropria direitos, uma legislação trabalhista golpeada no seu núcleo e programas sociais que, por não serem universais, criam segmentos não cobertos por nenhuma proteção.

Os processos de desmantelamento das estruturas e normas de proteção social vigentes no país nessa terceira rodada neoliberalizante aprofundou o fosso protetivo da política social brasileira, implicando o acirramento da questão social e o aprofundamento de desigualdades históricas. As principais políticas sociais acessadas pela fração mais empobrecida da classe trabalhadora – saúde e assistência social – foram objeto de devassa institucional e do desfinanciamento, que impactaram suas possibilidades de garantir proteção social durante a crise pandêmica.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- BARBOSA, R. N. C.; SILVA, M. M. Reforma trabalhista e tempo de trabalho: recomposição dos instrumentos legais do trabalho assalariado no Brasil. *In*: MELO, A. I. S. C.; CARDOSO, I. C. C.; FORTI, V. L. (org.). **Trabalho, reprodução social e Serviço Social: desafios e utopias**. Uberlândia: Navegando Editora, 2020. p. 27-47.
- BEHRING, E. R. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, E. R.; SOUZA, G. Notas sobre o orçamento da saúde e da assistência social no governo Bolsonaro: a mediação pandêmica. *In*: SANTOS, T. V. C.; SILVA, L. B.; MACHADO, T. O. (org.). **Trabalho e saúde: diálogos críticos sobre crises**. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. p. 1-19. Disponível em: https://amures.org.br/wp-content/uploads/2022/08/1545464_LIVRO_COMPLETO_CFESS_Servico_Social_Direitos_Sociais_e_Competicencias_Profissionais_2009.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRETTAS, T. Defender a vida é preciso, a economia não. *In*: MOREIRA, E. *et al.* **Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020. p. 11-18. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/12346/1/EMoreira.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CASSIN, M. P. S. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. **Temporalis**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 17-33, 2022.

CASTRO, A. T. B. Apontamentos sobre a classe trabalhadora brasileira nos processos de reestruturações do trabalho. *In*: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. p. 147-162. Disponível em: https://www.editoranavegando.com/files/ugd/35e7c6_2da984d26e504f26bff6b82e138a90ac.pdf. Acesso em: 11 ago. 2024.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2019.

HARVEY, D. Política Capitalista em tempos de COVID-19. *In*: DAVIS, M. *et al.* **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020 p. 13-24.

KREIN, J. D. *et al.* (org.). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Ni-muendajú, 2018.

LEHER, R. Crise do capital e questão social. *Estudos do Trabalho*, [s. l.], v. 6, p. 17-35, 2010.

MARTINS, T. Crise do Capital e Pandemia: a “Questão Social” atravessada por determinações do racismo. *In*: EURICO, M. C. *et al.* **Questão racial, Serviço Social e os desafios contemporâneos**. Campinas: Papel Social, 2021. p. 31-52.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Unicamp, 2011.

OXFAM. Um novo bilionário surgiu a cada 26 horas durante a pandemia, enquanto a desigualdade contribuiu para a morte de uma pessoa a cada quatro segundos. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 16 jan. 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/noticias/um-novo-bilionario-surgiu-a-cada-26-horas-durante-a-pandemia-enquanto-a-desigualdade-contribuiu-para-a-morte-de-uma-pessoa-a-cada-quatro-segundos/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

SILVA, M. M. Pandemia, crise e expropriações: auxílio emergencial e contradições da focalização. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 22, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6257/625764793008/625764793008.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

SILVA, M. M.; MAURIEL, A. P. O. A Política de Assistência Social no governo Bolsonaro: um panorama do desmonte. *In*: MARANHÃO, C.; ALVES, G. L.; RODRIGUES, M. (org.). **Capitalismo contemporâneo: crise e**

barbarização da vida social. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023. v. 4.

SOARES, M.; SILVA, L. Pandemicídio e superexploração: sem saúde, sem trabalho e sem comida. *In*: SANTOS, T. V. C.; SILVA, L. B.; MACHADO, T. O. (org.). **Trabalho e saúde**: diálogos críticos sobre crises. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/51904/Pandemic%EDdio%20%20Let%EDcia%20Silva%20%202022.pdf;jsessionid=A11F06947526A67306BCDA-16ECD33586?sequence=4>. Acesso em: 11 ago. 2024.

VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL EM PAUTA

Viviane Pereira da Silva⁶⁸

RESUMO

O artigo ocupa-se do debate da vigilância socioassistencial – função da política de assistência social – responsável por produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas acerca das situações de vulnerabilidade e risco que recaem sobre famílias e indivíduos; bem como do tipo, do volume e dos padrões de qualidade dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial. Tem como objetivo discutir a temática a partir de três eixos: a implementação da área na gestão do Sistema Único de Assistência Social, as competências e capacidades requeridas aos profissionais que atuam na vigilância socioassistencial, e o processo de trabalho.

Palavras-chave: política de assistência social; vigilância socioassistencial; gestão.

ABSTRACT

This thesis article with the study of socio assistance surveillance – a social assistance policy function – which it is responsible for the “production, systematization, analysis and dissemination of territorial information of vulnerability and risk situations that affect families and individuals, and also the type, volume and quality standards of the services offered by the social assistance network”. It aims to discuss the topic from three axes: the implementation of the area in the management of SUAS, the skills and abilities required of professionals who work in social assistance surveillance, and the work process.

Keywords: social assistance policy; socio assistance surveillance; management.

REUMEN

El artículo aborda el debate sobre la vigilancia de la asistencia social – función de la política de asistencia social – responsable de “la producción, sistematización, análisis y difusión de información territorializada sobre situaciones de vulnerabilidad y riesgo que afectan a las familias y a las personas; y el tipo, volumen y estándares de calidad de los servicios ofrecidos por la red de asistencia social”. Tiene como objetivo discutir el tema a partir de tres ejes: la Implementación del área en la gestión del SUAS, las competencias y habilidades requeridas en los profesionales que actúan en la vigilancia asistencial y el proceso de trabajo.

Palabras clave: política de asistencia social; vigilancia de la asistencia social; gestión.

68 Doutora e Mestra em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Gestão Pública e Gerência de Programas Sociais. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Vinculação Institucional: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

INTRODUÇÃO

Historicamente, a assistência social vem sendo convocada a responder pelas “urgências” e “emergências” do cotidiano. O movimento de institucionalização dessa política tem demandado respostas concretas, em termos de volume de atendimentos e/ou acompanhamentos, quantitativos de beneficiários de determinados programas, projetos, serviços ou benefícios socioassistenciais, identificação de territórios com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, formulação e monitoramento de indicadores, entre outros aspectos. Essas exigências têm levado à criação de outras estratégias para aferir as desproteções sociais que atingem famílias e indivíduos nos distintos territórios. Aliás, uma característica básica que tem acompanhado o padrão de intervenção do Estado brasileiro na assistência social é a dificuldade de demonstrar, com dados e informações consistentes, os resultados e os impactos de suas ações.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 (Brasil, 2004) estabeleceu uma tríade de funções que são interdependentes e complementares: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. A última é definida como área vinculada à gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que é responsável pelo provimento de dados, indicadores e análises referentes às situações de riscos e vulnerabilidades que incidem sobre famílias e indivíduos, com vistas a adequar as necessidades das populações e os territórios aos padrões de qualidade e condições de acesso (Brasil, 2005).

A concepção de vigilância socioassistencial construída reúne aspectos importantes voltados ao aperfeiçoamento da gestão pública: produção de conhecimento; sistematização, análise e disseminação de informações; relação entre demanda e oferta; monitoramento e avaliação. No entanto, observa-se que a legitimidade e o reconhecimento da importância dessa função da política ainda são campos minados por imprecisões conceituais, interpretações equivocadas e formas diferenciadas de operacionalização.

Nessa perspectiva, o presente artigo é fruto das experiências profissionais da autora: no campo da vigilância socioassistencial em âmbito municipal, como docente do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) no estado do Rio de Janeiro e na prestação de serviços de consultoria na área para municípios. Dessa forma, as análises apresentadas no artigo buscam trazer subsídios para o debate da vigilância socioassistencial a partir de três eixos: a implementação da área na gestão do Suas, as competências e as capacidades requeridas aos profissionais que atuam na vigilância socioassistencial, e o processo de trabalho.

DISCUTINDO A IMPLEMENTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Ao longo dos nossos estudos sobre a temática da vigilância socioassistencial, observamos que existe uma tendência recorrente de compreender a implementação da área apenas do ponto de vista de sua formalização na estrutura do organograma institucional do órgão gestor. Quando concebida dessa forma, há o risco de entender a implementa-

ção enquanto um conjunto de procedimentos meramente racionais e lineares, desassociados dos processos políticos (Souza, 2003). Outrossim, se pensada sob essa ótica, pode significar apenas uma resposta burocrática ao previsto pela Norma Operacional Básica do Suas de 2012, a despeito das responsabilidades comuns aos entes federativos de “[...] estruturar, implantar e implementar a vigilância socioassistencial” (Brasil, 2012, p. 20).

Compreendemos que o ordenamento na estrutura do órgão gestor é um dos estágios para a implementação, todavia, não é possível afirmar que os municípios que constituíram o “lugar formalizado” para a vigilância socioassistencial, de fato, implementaram a área. Por outro lado, há que considerar também a questão de que a vinculação da área no organograma de cada órgão gestor da política de assistência social nos remete a uma série de suposições, inclusive ao grau de institucionalidade alcançado pela vigilância socioassistencial nos entes federados.

Do ponto de vista administrativo, é possível notar que os arranjos político-institucionais posicionam a vigilância socioassistencial em estruturas diferenciadas. Não podemos desconsiderar aqui o fato de que a hierarquia corresponde à estrutura verticalmente “integrada”, constituída por múltiplas determinações. Assim sendo, o desenho de estrutura concebido por cada gestão é representativo de interesses, concepções e limites dentro do campo institucional.

O desenho institucional das gestões da política de assistência social nem sempre considera o caráter de complementariedade das três funções da política — proteção social,

defesa de direitos e vigilância socioassistencial —, e sim o espaço no qual é conveniente (ou possível) manter a área. Em tal contexto, insere-se um dilema: a vigilância socioassistencial é uma área meio ou área fim?

Entendida aqui em nível de igualdade com as demais funções, não é, e nem pode ser, independente dentro da organização da assistência social. Por ser capaz de fornecer tanto as informações que traduzem aspectos gerais de determinada realidade, bem como detalhar e analisar seus aspectos particulares, a vigilância socioassistencial reúne condições de subsidiar o planejamento de políticas sociais públicas em nível macrossocial, como também contribuir com o planejamento de um serviço ou atividade em um território específico. A inferência que se faz é que esse debate sobre função fim ou função meio irá depender da direção social que lhe é dada. Ficará restrita à função meio se desvinculada de seu caráter articulador, indicando uma dimensão ético-política (Lazzari, 2018, p. 62).

Embora o Suas esteja às vésperas de completar 20 anos, o que se observa no território nacional, no interior das gestões da política de assistência social, é que o grau de legitimidade das instâncias responsáveis pela proteção social básica e pela proteção social especial difere-se, em grande escala, da alcançada pela vigilância. Em relação ao padrão instituído pelo Suas, no conjunto das funções da política, a proteção social adquire *status* político diferenciado, tendo maior visibilidade por uma série de questões, sobretudo, pela sua forma de materialização nas unidades que lhe confere um significado mais concreto.

Outro ponto que merece destaque é a fragilidade das estruturas administrativas cria-

das formalmente nos municípios e estados. Evidências apontam que, a cada mudança na gestão da política de assistência social, em que novas institucionalidades são demarcadas, o “lugar” da vigilância socioassistencial fica comprometido. É, pois, nesse nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o debate, sendo “[...] necessárias mediações entre o já instituído e outras aproximações que sejam capazes de apreender o objeto de estudo em sentido mais amplo, não restrito a uma função formal da política” (Lazzari, 2018, p. 68).

É imperioso reconhecer que o processo de implementação da vigilância socioassistencial é atravessado por limites estruturais, institucionais e de condução e operacionalização da política de assistência social. Esse quadro tem vinculação com paradigmas mais amplos, inclusive com o próprio modelo de descentralização político-administrativo do país, e, por sua vez, com duas dimensões apontadas por Arreche (2000): a capacidade de gestão instaurada e a capacidade administrativa das gestões locais. A rigor, não se pode desconsiderar o fato de que a descentralização aumentou as disparidades no interior dos municípios.

É possível mesmo afirmar que a descentralização das políticas sociais esbarrou na precariedade das estruturas administrativas dos entes subnacionais de governo, bem como na baixa capacidade técnica e gerencial da maior parte dos estados e municípios, o que exige um esforço de coordenação da política de descentralização, dilema ainda a ser enfrentado. Esta situação contribuiu para aprofundar as desigualdades entre os municípios brasileiros para assumir o conjunto de responsabilidades que lhe foram atribuídas (Senna; Silva, 2017, p. 91).

Por sua vez, o estabelecimento da vigilância socioassistencial enquanto área, mesmo que instituída de maneira formal no organograma do órgão gestor como coordenadoria, gerência, núcleo, entre outras nomenclaturas, não tem se traduzido em garantia para o seu reconhecimento por parte de alguns gestores da política de assistência social. Aqui, cabe sinalizar que a dimensão política da institucionalidade adquire relevância para além dos parâmetros de caráter cartorial, e que o processo de construção de institucionalidade e legitimidade da vigilância socioassistencial deve ser contextualizado a partir das vicissitudes que interferem na condução da política pública em âmbito local.

O PERFIL REQUERIDO ÀS EQUIPES TÉCNICAS QUE ATUAM NA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Embora o documento *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial* (Brasil, 2013a) recomende a constituição de equipes multidisciplinares para atuação na área, isso não vem se traduzindo na realidade. A recomendação de formar equipes multidisciplinares se dá em virtude da complexidade do trabalho desenvolvido, que requisita não somente campos de formação profissional distintos, mas também a sua qualificação. Contudo, o que está em pauta é como assumir estruturar uma equipe para a área num quadro de escassez de profissionais, de precarização das relações de trabalho, em que predominam os vínculos empregatícios frágeis e a rotatividade dos profissionais.

Pires (2016) pondera que a formalização da vigilância socioassistencial nas metrópoles

brasileiras pode estar relacionada com três aspectos: i) uso dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas); ii) capacidade de gestão diferenciada, quando comparada aos demais municípios de outros portes, em termos de implantação, ordenamento organizacional e desempenho institucional; e iii) possibilidade de estruturar uma equipe multidisciplinar, incluindo as categorias profissionais indicadas no documento das Orientações Técnicas. Essas reflexões nos permitem observar que o problema não reside somente em estruturar as equipes com profissionais de distintas áreas de conhecimento, mas exige, ainda, caminhar em uma direção com abrangência maior, primando pela interdisciplinaridade, pelo compartilhamento de saberes e responsabilidades.

Para a institucionalização do Suas, tornou-se indispensável a discussão sobre as competências e as habilidades profissionais necessárias para gestão e a operacionalização do sistema. Entretanto, ainda não foram criadas as condições para instituir os perfis requeridos pela política. Isso traz repercussões para a estruturação de todas as áreas do Suas, inclusive para a vigilância socioassistencial.

É por esses condutos que as capacidades e competências das equipes que atuam na vigilância socioassistencial precisam ser legitimadas. De modo geral, as Orientações Técnicas estabelecem como competências da área: cálculo de indicadores específicos, elaboração de documentos técnicos, produção de diagnósticos, elaboração e análise de dados georreferenciados (Brasil, 2013a). Contudo, um questionamento nos inquieta: as equipes estariam preparadas para a realização dessas atividades?

Mas, isto também representa uma demanda para a formação profissional que precisa incorporar e preparar os profissionais para a gestão, para a leitura da realidade que envolve também o uso da estatística, o manuseio e apropriação dos procedimentos inerentes ao processo de quantificação. Não se trata apenas de ler dados, mas compreender como estes se constituem, as suas possibilidades e limites.

Trata-se de saber ler as estatísticas contidas em diversos bancos de dados infinitos, fazer o cruzamento das informações e contextualizar a informação à luz da análise das dinâmicas, tensões e entraves dos territórios e dos pressupostos teóricos que fundamentam o trabalho social [...]. A análise contínua é o que insere o diferencial da ação, recombinando vários instrumentos, fases, referenciais, sistematizações e reflexões críticas sobre os dados levantados (Brasil, 2013b, p. 40).

Quanto aos conhecimentos e às habilidades considerados importantes para atuação profissional no campo da vigilância, alguns aspectos ganham relevância: formação acadêmica consistente na área de atuação; conhecimento aprofundado acerca da política de assistência social, incluindo os aspectos legais e operacionais; estruturação de informações e dados; conhecimento sobre metodologias distintas de monitoramento e avaliação; capacidade de traduzir “grandes” números em números “miúdos”, decifrando a realidade dos espaços intraurbanos, entre outros.

O PROCESSO DE TRABALHO NA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Nas *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*, as ações da área estão dispostas em seis núcleos complementares:

i) organização, estruturação e padronização de informações; ii) gerenciamento e consulta de sistemas informatizados; iii) elaboração de diagnósticos e estudos; iv) monitoramento e avaliação; v) planejamento e organização de ações de busca ativa; e vi) notificações de violências e violações de direitos (Brasil, 2013a). Contudo, há que se considerar que tais ações devem estar organizadas de forma articulada às demais funções da política de assistência social, de acordo com a realidade de estados e municípios.

Outro ponto que merece reflexão é a origem das demandas para a vigilância socioassistencial. As equipes relatam que são requisitadas permanentemente pelo setor de comunicação social vinculado ao órgão gestor da política de assistência social em busca de respostas mais estruturadas, principalmente quando os números são favoráveis ao *marketing* da gestão e/ou até mesmo para desconstruir alguma imagem negativa que tenha sido veiculada na mídia sobre a intervenção do município no campo da assistência social. Esse argumento pode até parecer óbvio, mas essas exigências se coadunam, de certa forma, às prioridades constitutivas de cada momento da gestão da esfera pública em âmbito local.

Ainda no tocante às demandas, sobressaem-se o acompanhamento das informações prestadas e o gerenciamento de senhas nos principais sistemas de informação do governo federal: Sistema de Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Registro Mensal de Atendimentos (RMA), Prontuário SUAS, Censo SUAS. Por outro lado, ocorrem também aquelas determinações voltadas para subsi-

diar as respostas aos processos encaminhados pelos órgãos que constituem o Sistema de Justiça, tais como informações sobre o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); quantitativo de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e em situação de trabalho infantil; número de atendimentos às mulheres vítimas de violência, entre outros.

As demandas vinculadas ao ordenamento do fluxo interno de coleta, sistematização e disseminação de dados e informações no interior da gestão municipal também são apontadas pelas equipes. Se, por um lado, não restam dúvidas de que em nenhum momento da trajetória dessa política se dispôs de tantas informações quanto a partir da institucionalização do Suas, por outro, surgem distintos questionamentos: quais os tipos de informações que vem sendo produzida? Em quais condições são elaboradas? Por quais motivos? A quem essas informações têm servido? Comumente, é possível ouvir uma espécie de “mantra” que acompanha os profissionais da vigilância socioassistencial: “os números não batem, cada área da gestão responde às solicitações de dados de forma diferenciada, as proteções básica e especial não se falam”.

Na dinâmica do cotidiano dos municípios, também cabe à vigilância socioassistencial enxergar as características que conformam as populações e os territórios sem desviar-se do sentido político da assistência social. Assim, são fundamentais os esforços

que ultrapassem a abordagem tecnicista, destinada ao desempenho meramente administrativo da gestão (Koga, 2016).

Nesse sentido, os profissionais sinalizam os limites que são colocados no processo de elaboração de diagnósticos: as dimensões territoriais dos municípios; as disparidades existentes entre a escala institucional e a escala do cotidiano; o manuseio de diferentes metodologias e ferramentas necessárias à realização dos diagnósticos; o reduzido número de profissionais que compõem as equipes de vigilância socioassistencial, impossibilitando a realização de um processo participativo, permanente, realizado *in loco*.

Deve-se salientar ainda que, no âmbito do processo de trabalho de alguns municípios, há indicações claras de que nem todas as demandas que chegam até as equipes são, de fato, pertinentes à vigilância socioassistencial. Desse modo, é preciso demarcar os conteúdos e o direcionamento das atividades a serem realizadas, tendo em vista que a operacionalização da vigilância socioassistencial é uma rede complexa que reúne múltiplos atores, propensa a definições ambíguas e, por vezes, sem consistência.

CONCLUSÃO

A concepção de vigilância socioassistencial revela-se, na natureza das ações propostas, estritamente conectada ao debate da gestão da informação. Atribui-se, em grande medida, à área a responsabilidade pelo fomento de mecanismos que visem ao aprimoramento e à padronização das informações produzidas pela política de assistência social. Nessa perspectiva, é pertinente destacar: a

necessidade de investimento no campo da infraestrutura tecnológica; a indispensabilidade de identificação de novas competências profissionais elementares à assistência social; e a superação dos limites institucionais e políticos no que tange à qualidade dos dados e das informações produzidos.

As equipes técnicas de vigilância confrontam-se diariamente com essas questões, correlacionadas à gestão da informação. No conjunto, observa-se no processo de trabalho o predomínio de demandas apenas no sentido provimento de dados e informações. Muitas vezes, o que ocorre é a solicitação do “número pelo número”, sem que haja problematizações acerca do seu significado. Sobre essa questão, há um longo caminho a ser percorrido no sentido de desconstruir a ideia de que a vigilância socioassistencial se resume à área que cuida, que contabiliza e que precisa dispor de todos os dados. Ultrapassar esse tipo de visão requer compreendê-la, antes de tudo, enquanto uma função da política de assistência social a ser garantida, mas que como área de gestão do Suas possui uma face técnico-política.

Por fim, podemos destacar um conjunto de desafios que atravessam a implementação e a operacionalização das ações de vigilância socioassistencial: a definição mais consistente acerca do lugar político-institucional e das competências da área no órgão gestor; a garantia das condições operacionais para efetivação da vigilância socioassistencial (infraestrutura e recursos humanos); a criação de estratégias que visem à articulação entre a área e as equipes das unidades de prestação dos serviços socioassistenciais, assim como

de órgãos da gestão municipal; a definição de estratégias que tenham em vista a capilaridade das informações produzidas, tanto na gestão quanto no campo do provimento de serviços e benefícios; o investimento em ati-

vidades de capacitação e educação permanente para as equipes técnicas que atuam na vigilância socioassistencial, objetivando o desenvolvimento de habilidades e capacidades específicas para atuação profissional na área.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 208, p. 110-121, 28 out. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 141, p. 57-72, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 150, n. 5, p. 155-164, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do SUAS. Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Vigilância Socioassistencial**: garantia do caráter público da Política de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013b. CapacitaSUAS Caderno 3.

KOGA, D. H. U. Diagnóstico Socioterritorial entre o chão e a gestão. **Cadernos IHU Ideias (UNISINOS)**, São Paulo, v. 14, p. 1-15, 2016.

LAZZARI, E. **Vigilância Socioassistencial no Brasil**: contradições da operacionalização e repercussões no processo de Democratização da Política de Assistência Social. 2018. 208 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SENNA, M. C. M.; SILVA, V. P. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): tendências e perspectivas da agenda governamental contemporânea. **Sociedade em Debate**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 82-109, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003.

A PRESENÇA DA LÓGICA DO “FAVOR” E DA “CULPABILIZAÇÃO” NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES AO TRABALHO INTERSETORIAL COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO RIO DE JANEIRO

Rafaela Barbosa de Oliveira Henriques⁶⁹

Valter Martins⁷⁰

RESUMO

O presente artigo visa apresentar uma parte dos resultados obtidos por meio da pesquisa realizada em 2023 com dez assistentes sociais do município do Rio de Janeiro, que trabalhavam no atendimento à População em Situação de Rua (PSR). A pesquisa teve como um dos objetivos explorar os impasses e os desafios para o desenvolvimento de um trabalho intersetorial pelos/as assistentes sociais, com a PSR. Nesse sentido, este trabalho apresenta, como a presença da lógica do “favor” e da “culpabilização” no atendimento a essa população se constitui como um limite para a realização de um trabalho intersetorial com essa população no referido município. Os dados apontam que a manutenção das duas formas de atenção à situação de rua, pautadas em visões preconceituosas, limitam a efetivação do trabalho intersetorial dos/as assistentes sociais na perspectiva da universalização do acesso às políticas sociais e da integralidade do atendimento às demandas desse segmento populacional.

Palavras-chave: população em situação de rua; políticas públicas; trabalho intersetorial; limites.

ABSTRACT

This article aims to present part of the results obtained through research carried out in 2023 with ten social workers from the city of Rio de Janeiro, who worked to assist the homeless population (PSR). One of the objectives of the research was to explore the impasses and challenges for the development of intersectoral work by social workers, with the PSR. In this sense, this work presents how the presence of the logic of “favor” and “blame” in serving this population constitutes limits for carrying out intersectoral work with this population in that municipality. The data indicate that the maintenance of two forms of care for the homeless

69 Mestra em Política Social e Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps-UFF-CNPq).

70 Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com estágio de pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Autônoma de Barcelona. Professor do Departamento de Serviço Social de Campos e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF. Coordenador do Getraps-UFF-CNPq

situation, based on prejudiced views, limit the effectiveness of the intersectoral work of social workers, from the perspective of universal access to social policies and the comprehensiveness of meeting the demands of this situation population segment.

Keywords: homeless population; public policy; intersectoral work; limits.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar parte de los resultados obtenidos a través de una investigación realizada en 2023 con diez trabajadores sociales de la ciudad de Río de Janeiro, que trabajaron para atender a la Población en Situación de Calle (PSR). Uno de los objetivos de la investigación fue explorar los impases y desafíos para el desarrollo del trabajo intersectorial de los trabajadores sociales, con el PSR. En este sentido, este trabajo presenta cómo la presencia de la lógica del “favor” y la “culpa” en la atención a esta población constituye límites para realizar un trabajo intersectorial con esta población en ese municipio. Los datos indican que el mantenimiento de dos formas de atención a la situación de calle, basadas en visiones prejuiciosas, limitan la efectividad del trabajo intersectorial de los trabajadores sociales, desde la perspectiva del acceso universal a las políticas sociales y la integralidad de la atención a las demandas de esta situación.

Palabras clave: Población sin hogar; políticas públicas; trabajo intersectorial; Límites.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta uma parte dos resultados da pesquisa realizada entre janeiro e março de 2023 com dez assistentes sociais do município do Rio de Janeiro, que trabalhavam no atendimento à População em Situação de Rua (PSR), para a elaboração da dissertação de mestrado em política social.

A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, na qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas com assistentes sociais da política de Assistência Social municipal, da Organização Não Governamental – ONG (Instituto Lar) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas (Nepad).

Um dos objetivos da pesquisa foi explorar os impasses e os desafios para o desenvolvimento de um trabalho intersectorial pelos/as assistentes sociais, participantes do estudo, com a PSR.

Sendo assim, neste artigo, é apresentado um dos desafios identificados com base nos registros das entrevistadas e na literatura especializada na temática, o qual tem limitado a realização do trabalho intersectorial com a PSR no município do Rio de Janeiro, a saber, a presença da lógica do “favor” e da “culpabilização” no atendimento à PSR.

Além disso, ressalta-se que essas respostas dadas à situação de rua estão relacionadas com as concepções sobre a PSR apresentadas pela sociedade e pelo poder público, ora como coitados, ora como mendigos, vadios, malandros e responsáveis pela situação em que se encontram. A reprodução dessas concepções nos espaços em que deveriam assegurar o acesso das pessoas em situação de rua limita a realização de um trabalho intersectorial na perspectiva da universalização do acesso às políticas sociais e da integralidade do atendimento às demandas desse segmento populacional.

DESENVOLVIMENTO

A filantropia e a criminalização foram respostas dadas à situação de rua, como uma das expressões da questão social, desde a sua origem no Brasil. Ao longo da história, foram combinadas ações repressivas e higienistas, “as quais retiravam a pessoa da rua, enviando-a para sua cidade de origem à revelia do seu consentimento, ou enviavam para albergues, abrigos, e para outros tipos de equipamentos”, que tinham como objetivo a ordem e a “limpeza” do espaço urbano (Henriques, 2022, p. 9), com ações paliativas e assistencialistas, como estratégias para controlar a pobreza.

Tais maneiras violentas de atender a PSR no Brasil, desde a sua origem, são um reflexo da destituição de sua cidadania e da sua liberdade de escolha, sendo impedidas de serem protagonistas de sua própria história (Oliveira, 2021). Nesse sentido, a relação das ações voltadas para o atendimento à PSR com a cidadania era marcada

[...] ora, por uma relação de cidadania ausente, devido ao não reconhecimento desse segmento como sujeito de direitos, e ao fato de serem tratados como “lixo humano”, ora, por uma relação de cidadania invertida, visto que o acesso a alguns direitos, estava associado a perda de outros direitos de cidadania (Henriques, 2022, p. 9).

Ademais, essas formas de intervenção estão relacionadas com as formas como a PSR é vista pela sociedade e pelo poder público, seja como coitados, seja como mendigos, vadios, malandros e responsáveis pela situação em que se encontram. Em análises sobre as concepções de pobreza e questão

social, e as formas utilizadas no seu enfrentamento, Montaño (2012, p. 274) expõe que:

Seja a pobreza considerada como carência ou déficit (onde a resposta são ações filantrópicas e beneficência estatal). Ou, seja ela entendida como mendicância e vadiagem (onde a resposta é a criminalização da pobreza, enfrentada com repressão/reclusão), sempre remete à consideração de que as causas da “questão social” e da pobreza encontram-se no próprio indivíduo e à uma intervenção psicologizante, moralizadora e contenedora desses indivíduos. Trata-se das manifestações da “questão social” no espaço de quem os padece, no interior dos limites do indivíduo, e não como questão do sistema social.

A Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), instituída por meio do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, e a Política Municipal para População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, instituída em 2018, rompem com esse paradigma ao assumirem um conceito para definir esse segmento populacional, utilizando o termo “população em situação de rua”.

Nessa perspectiva, Senna e Reis (2022, p. 87) comentam que a definição adotada pelas políticas nacional e municipais “incorpora, assim, grande parte das reflexões acumuladas em estudos e debates sobre a temática, compreendendo a situação de rua como um processo síntese de múltiplas determinações e reconhecendo a heterogeneidade e as particularidades desse segmento social”.

Além disso, rompendo com o paradigma do assistencialismo e da criminalização da pobreza, a política municipal consolida no âmbito legal, uma forma de intervenção

na situação de rua, que tem como objetivo a inclusão social. Trata-se “de uma resposta que considera a responsabilidade do Estado no provimento da proteção aos sujeitos com base em direitos sociais” (Freitas, 2016, p. 4-5).

Contudo, o fato de essa forma de intervenção ganhar força não significa que as “velhas” formas deixaram de existir. Pelo contrário, mesmo surgindo novas formas de atender a PSR, o que se percebe é a sua “coexistência com aquelas que existiam antes. Não uma coexistência sem conflitos. Há conflitos e não podemos deixar de considerá-los” (Freitas, 2016, p. 4).

A manutenção da intervenção na situação de rua pautada na caridade compõe uma estratégia neoliberal para a sociedade capitalista contemporânea, orientada, de acordo com Montañó (2012, p. 277), por três vertentes: políticas sociais estatais focalizadas nos extremamente pobres, “ações [...] precarizadas, regionalizadas e passíveis de clientelismo”; a atuação do mercado na oferta de serviços para a “população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas”, e a atuação da sociedade civil, voltada “para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica”.

Yazbek (2001) chama essa forma de atuação de “refilantropização da questão social”. A autora acrescenta que, “essa refilantropização é construída a partir de referências não políticas, mas de iniciativas morais de ajuda ao necessitado, que não produzem direitos, não são judicialmente reclamáveis, e convive com a indiferença de um mundo privatiza-

do e ainda mais desigual que antes” (Yazbek, 2001, p. 37).

Ademais, a lógica do “favor” e do clientelismo não é um atributo presente somente nas ações do chamado “terceiro setor”, mas também nas políticas sociais atuais, visto que, apesar de os direitos sociais terem sido reconhecidos constitucionalmente, “não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país” (Yazbek, 2001, p. 37). Pelo contrário, no “atendimento das necessidades sociais das classes subalternas, administram-se favores. Décadas de clientelismo, consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade” (Yazbek, 2001, p. 37).

Complementando, Sposati (2007, p. 439) ressalta que, no Brasil, o aspecto democrático e a prática do messianismo:

Não têm sido considerados como polos duros ou politicamente antagônicos, mas, no mais das vezes, imbricados em diferentes intensidades e mediações. A exemplo, a caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia, pode também negá-lo e reivindicar a atenção social como cumprimento de um direito humano, fazendo transitar a ação caridosa para uma nova posição ético-política. É certo que a recíproca também pode ser verdadeira. Entre os praticantes da caridade vamos encontrar, e ao mesmo tempo, protagonistas de ambos os polos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais. Outros permanecem sob a orientação da benesse, da filantropia e mesmo da atitude vista como caridade, porém negando o direito do “carente”.

Sendo assim, apesar de serem reconhecidas legalmente como sujeitos de direitos, as pessoas em situação de rua ainda são vistas, pela sociedade e pelas instituições públicas e privadas, de uma forma estigmatizante e preconceituosa, convivendo reiteradamente com a não garantia e acesso aos direitos conquistados, o que relega essa população a um lugar “onde são desqualificados por [...] seu modo de expressar-se e seu comportamento social, ‘sinais de qualidades negativas’ e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social” (Yazbek, 2001, p. 37). Lugar este marcado pela subalternidade e pela exclusão⁷¹ social. Isso é observado pelas entrevistadas 3, 4, 6, 7, e 9.

Alguns veem como preguiçosos, outros veem como aquele que, ah, está aí porque quer, porque se der dinheiro não quer trabalhar, se der trabalho não vai sair daí. Então, tem uma visão deturpada. É óbvio que tem muita gente misturada na população em situação de rua, mas você não pode botar um carimbo neles. Isso é muito ruim [...]. (Entrevistada 3).

Nem todo mundo vê a população de rua com os mesmos olhos [...]. Em algumas situações, em alguns profissionais, até na rede, nós já vemos determinados tipos de preconceito. Então, dentro de um hospital, por exemplo, já aconteceu, de assistidos nossos em uma maternidade, ser tratado assim... Ah, é drogada, está na rua... Não é bem assim. Mas, assim, a pessoa não está na rua porque quer, a pessoa não está na rua porque gosta. Toda pessoa que está

em situação de rua, ela tem uma história por trás daquilo ali. (Entrevistada 4).

Mas, por exemplo, existe ainda muitos preconceitos em relação à população em situação de rua. Que não se pensa que é o resultado das expressões das questões sociais, que é o resultado de uma desigualdade muito grande, que começa há anos e anos atrás. Então, se esbarra muito numa questão de preconceito em relação à população em situação de rua. Das pessoas acharem que as pessoas estão na rua porque não querem trabalhar, porque não querem fazer nada. (Entrevistada 6).

É como se as pessoas estivessem na rua porque de fato elas desejam. Acho que a frase mais recorrente é que a pessoa está em situação de rua porque quer. Eles acham que todo mundo que está em situação de rua consegue sair a hora que quiser. [...] precisou uma catástrofe desse tamanho para que as pessoas também tivessem um olhar diferenciado [...] para essa questão, que envolve muito preconceito, que envolve pré-julgamento, que envolve criminalização da pobreza (Entrevistada 7).

Hoje a gente tem um público que tem perfil de mercado de trabalho, mercado formal, mas só o fato de ele estar acolhido, só o fato de ele apresentar uma declaração de um abrigo, ele automaticamente é excluído. Então a gente precisa de ter um olhar diferenciado para esse público (Entrevistada 9).

A reprodução dessas visões por profissionais de instituições públicas e privadas impede o reconhecimento da PSR como sujeito

71 A exclusão é compreendida por Yazbek (2001, p. 34) “como uma forma de pertencimento, de inserção na vida social. Trata-se de uma inclusão, que se faz pela exclusão, de uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela não participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída”.

de direitos. Além disso, a visão das pessoas em situação de rua, de forma romantizada como “coitadinhos”, leva a uma intervenção pautada em ações filantrópicas e de caridade; e a concepção dessas pessoas como “vagabundos”, que estão nessa situação porque querem, leva à culpabilização e à criminalização da pobreza. Ou seja, nenhuma dessas duas garantem direitos. Pelo contrário, “os profissionais desses serviços ao adotarem práticas discriminatórias e pautadas na negligência e no descaso, ao invés de contribuírem para a proteção e promoção das pessoas em situação de rua, se tornam agentes violadores de direitos” (Oliveira, 2021, p. 7).

As entrevistadas 1, 3, 6, 7 e 9 sinalizam em suas falas os rebatimentos dessas concepções no atendimento à PSR.

[...] as violências institucionais e as violências simbólicas [...] são as violências que mais atingem a população em situação de rua. Aí você não tem uma visão técnica, você não tem o conhecimento da política, você acaba que fortalece essas perspectivas. Por exemplo, pessoas que trabalham com a política, mas acham que é uma política da bondade. Por exemplo, vou acolher pessoas em situação de rua porque eu sou uma pessoa cristã, porque eu tenho que fazer o bem. E não porque é o direito básico da pessoa. Então, aí acaba que qualquer coisa você quer punir, você tem essa perspectiva do punir. Ah, mas tal pessoa fez isso, então a gente tem que punir. Ou então, ah não, mas essa pessoa não quer trabalhar, essa pessoa não quer estudar, não sei o quê. [...] E aí é aquilo que eu falei, aquela visão macro que as pessoas têm de culpabilização, de individualização, do indivíduo estar aí porque quer, não vou atender, não vou fazer dessa forma por-

que eu tenho entendimento que eu estou ajudando e a pessoa tem que sofrer para conseguir alguma coisa. Está entendendo? Se quer alguma coisa tem que fazer, tem que trabalhar, enfim (Entrevistada 1).

É porque senão nós podemos criar... É... Duas situações. Um, trabalhar da caridade pela caridade ah tadinho, ah tadinho. E aí eu não estou garantindo o direito. Eu estou trabalhando no pobre coitado. Perspectiva de pobre coitado, caridade não é... Não é a solução para esse público. Não é. Sabe por quê? Porque é ah tadinho até ele ser grosso. Quando ele for grosseiro, o ah tadinho acabou. Aí eu vou para outro canto, ele que se vire ali. Ou eu trabalho na perspectiva de que ninguém tem que estar ali não. Aquele espaço não é para ele, tira ele dali, faz de qualquer jeito. É, tira mesmo. É uma questão higienista. Não é um público que tem ausência de política pública. É um público que está ali porque quer. É um público que está ali, então tem que usar na marra mesmo com ele. Mas aí eu não estou trabalhando nele. Tirando o direito, ah tratando-o como pobre coitado. Tadinho. O que eu vou dar para ele? O que eu quero. Não é o que ele precisa, é o que eu quero. Porque doação é isso. Caridade é isso. Você dá para o outro aquilo que você quer. Você não trata das necessidades, das violações. Você não trabalha a violação do direito (Entrevistada 3).

Então, se você tem uma visão preconceituosa, você acaba tendo um trabalho que é voltado para caridade, para bem-estar e não como direito em relação às políticas públicas. (Entrevistada 6).

[...] porque sempre uma visão muito estigmatizada, muito parcializada, muito compartimentada da população em situação de rua, porque as pessoas ou demonizam a população em situação de rua, ou também romantizam a questão da população

em situação de rua, quando a gente está falando sobre questões de direitos sociais, como são pessoas, indivíduos sujeitos a direitos e a deveres sociais, a gente precisa ter essa preocupação de garantir o mínimo a essas pessoas, são pessoas de classe trabalhadora, muitas delas estão em situação de rua e exercem as suas funções de trabalho [...] (Entrevistada 7).

[...] a gente precisa conhecer qual é a população que a gente está atendendo, quais são as características, você ter noção pelo menos do porquê aquele usuário se comporta ou se apresenta daquela maneira. E ter sensibilidade no olhar, tem uma análise do olhar do contexto que está surgindo para você, se você não tem esses atores, com esses olhares, você marginaliza mais, você exclui mais (Entrevistada 9).

Pelas falas das entrevistas, é perceptível que o olhar carregado de estigmas, discriminação e preconceitos sobre a PSR, além de causar situações de humilhação e desrespeito, contribui para o não acesso dessa população aos seus direitos sociais, como, saúde e emprego.

Ademais, a entrevistada 3 menciona em suas falas que, em alguns casos, é necessária a presença de um educador social nos serviços de saúde, para assegurar que a pessoa em situação de rua seja atendida.

Porque assim, a gente vai levar um usuário em situação de rua que está passando muito mal para o hospital. Vai ser atendido se ficar o educador social, senão não é atendido não. Você para ser atendida, você precisa ter alguém do seu lado? Por que pop rua? Eu facilitei, eu o levei até lá. Porque eu estava com ele ali na rua, verifiquei, abordei, vi que estava passando mal e levei para a unidade de saúde. Mas para ele ser atendido precisa ter...

Na percepção de Macedo, Sousa e Carvalho (2020, p. 167), “o acompanhamento deveria ser entendido como direito do usuário, sendo assim, este deveria decidir pela necessidade de ser ou não acompanhado, em vez de ser compreendido como um requisito para ter atendimento”.

A negação do acesso às políticas sociais, em decorrência do preconceito dos profissionais operadores dos serviços, em muitas situações, leva à autoexclusão, que é quando os indivíduos não reconhecem a si mesmos como sujeitos de direitos, ocasionando o seu isolamento quase absoluto, o que incide na busca desses sujeitos pelo acesso aos direitos que têm enquanto cidadãos (Prates; Prates; Machado, 2011). Conforme aponta a entrevistada 4:

Essa relação ela é muito complicada. Ó, digamos, já teve situações aqui de pessoas que são soropositivas e você sabe que elas precisam pelo acompanhamento de médicos, de remédios, isso e aquilo e não consegui porque já sofreu um preconceito em determinado local de saúde e ela não quer nem voltar. E aí não é estranho você falar assim, mas você deve ter seu medicamento. Ah, mas eles me tratam mal lá [...].

Diante disso, os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados pela PSR, em decorrência do preconceito e do não reconhecimento da cidadania dessa população, dificultam a realização de um trabalho inter-setorial, na perspectiva da universalização do acesso às políticas sociais e da integralidade do atendimento às demandas desse segmento populacional. As entrevistadas 4, 5, 6, e 9 sinalizam essas dificuldades.

Então, isso atrapalha muito. Isso atrapalha muito. Porque... quer ver, ó... Uma pessoa que é trans vai chegar no hospital vai sofrer preconceito. De todos os funcionários, não. Mas vai ter um preconceito. Uma pessoa que é usuária de drogas vai ser vista, como foi o caso dessa pessoa que era usuária de drogas, era alcóolatra, mas ela precisou de recursos. Ela não vai ter por que ela está nessa situação, nessa questão [...]. Isso é muito ruim, isso atrapalha muito. Então, essa rede aí, essa intersetorialidade, ela acaba sendo prejudicada nessa situação (Entrevistada 4).

[...] Se é um trabalho intersetorial, a gente já conversou antes com os nossos pares. Então, eles entendem com certa clareza, ou pelo menos se não está claro, a gente já iniciou uma conversa de que tipo de população a gente está criando as nossas parcerias. Então, eles sabem. Mas, assim, no sentido de alguns serviços, realmente alguns serviços não conseguem, se for, só atendimento de serviços, não intersetorialidade com articulação. Então, assim, talvez o desafio esteja na gente vincular essas parcerias. De algumas instituições começarem a ver realmente a pessoa em situação de rua como uma pessoa, um cidadão que necessita daquela oportunidade. Talvez o maior desafio seja esse, na hora de fazer a pactuação com os parceiros, com os outros setores (Entrevistada 5).

Então, às vezes, uma visão muito preconceituosa atrapalha demais esse serviço. Ou esse atendimento. E aí isso reflete também na relação intersetorial com os serviços, mesmo com algumas instituições trabalhando com essa população (Entrevistada 6).

Se a gente não [...] entender que público é esse que a gente está trabalhando, a gente vai cada vez mais excluir ele, porque não é um público fácil de trabalhar, não, mas é um público que ele está tão

cerceado, ele está tão dentro da exclusão, que muitas vezes ele se apresenta para a gente de forma muito dura. E a sociedade tem um olhar muito duro, é o malandro, é o vagabundo, é o cara que não quer nada [...]. De modo geral, se você não constrói isso, tem alguns serviços realmente que a pessoa não vai conseguir acessar, não. O olhar vai ser mais discriminatório, vai ser mais excluído. E aí a importância de você ter, conversar com os atores, conhecer os atores, conhecer a rede, fazer um processo de fato, seja entre setores (Entrevistada 9).

Por esse viés, para que o trabalho intersetorial de assistentes sociais com a PSR se consolide, é fundamental que os diversos setores reconheçam a PSR como sujeitos de direitos, rompendo com o olhar discriminatório dirigido a essa população em muitas situações, e principalmente como “objeto” da sua intervenção, colocando-se à disposição para a realização do diálogo e de um trabalho articulado e em conjunto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo apresentar e compreender como a presença da lógica do “favor” e da “culpabilização” no atendimento à PSR limita a realização do trabalho intersetorial a essa população no município do Rio de Janeiro.

As análises realizadas apontam que a política municipal do Rio de Janeiro, rompeu no âmbito legal com as formas de atender a PSR pautadas na filantropia e na criminalização, concretizando uma forma de intervenção pautada na responsabilidade estatal e na garantia de direitos e na cidadania. Contudo, como foi apontado pelas entrevistadas, as

duas formas de atenção à situação de rua se mantêm, baseadas em visões estigmatizantes e preconceituosas, e colocam limites para a efetivação do trabalho intersetorial dos/as assistentes sociais, tendo em vista que não atuam voltadas para a garantia de direitos.

Sendo assim, para que o trabalho intersetorial com a PSR seja concretizado, é

imprescindível que haja o reconhecimento dessa população como sujeitos de direitos e como público-alvo de suas ações, pelos diversos setores das políticas públicas no município do Rio de Janeiro, bem como a disponibilidade para a realização do diálogo e de um trabalho integrado e articulado.

REFERÊNCIAS

FREITAS, R. M. População em situação de rua, Decreto 7053/09, políticas sociais e intersetorialidade. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 4, 2016, Vitória, ES; e ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 11, 2016, Vitória, ES. **Anais eletrônicos** [...]. Vitória, ES: UFES, 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/download/12855/9425>. Acesso em: 22 nov. 2016.

HENRIQUES, R. B. O. A cidadania e as políticas sociais no Brasil: uma análise da Política Nacional para População em Situação de Rua. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 17, 2022, Rio de Janeiro, RJ. **Anais eletrônicos** [...] Rio de Janeiro: UERJ, 2022 Disponível em: <https://www.abepss.org.br/enpess-anais/public/arquivos/00389.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022

MACEDO, J. P.; SOUSA, A. P.; CARVALHO, A. V. C. População em Situação de Rua: trabalho em equipe e intersetorial. **Revista Psicologia e Saúde**, [s. l.], v. 12, n. 4, p. 159-173, 2020. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpsaude/v12n4/v12n4a13.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

MONTAÑO, C. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, 2012.

OLIVEIRA, R. B. A população em situação de rua e as violências estrutural e institucional: um desafio para o Serviço Social. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 5, 2021, Porto Alegre, RS. **Anais eletrônicos** [...]. Porto Alegre, RS: PUCRS, 2021. Disponível em: <http://https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre//anais/sipinf/assets/edicoes/2021/artigo/41.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022

PRATES, J. C.; PRATES, F. C.; MACHADO, S. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Temporalis**, Brasília, v. 11, n. 22, p. 191-215, 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/download/1387/1585>. Acesso em: 26 set. 2017.

SENNA, M. C. M.; REIS, M. F. Intervenções públicas dirigidas à População em Situação de Rua no Brasil:

continuidades e mudanças. In: NUNES, N. R. A. *et al.* (org.). **População em Situação de Rua: abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2022. p. 71-95. Disponível em: <https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Livro-Populacao-em-situacao-de-rua-abordagens-interdisciplinares-e-perspectivas-intersetoriais.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [s. l.], n. 10, p. 435-458, 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf. Acesso em: 23 maio 2023.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 33-40, jan./jul.2001.

DESAFIOS DO TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: ANÁLISE DO FAZER PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL

Késsia Roseane de Oliveira França⁷²

Ilena Felipe Barros⁷³

RESUMO

Este artigo objetiva discutir os desafios do trabalho da/o Assistente Social na Política de Assistência Estudantil, a partir da experiência no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), no contexto do capital financeiro. A partir da crise do capital nos anos 1970, emergiu um novo regime mundial de acumulação do capital, o qual provoca mudanças significativas no mundo do trabalho e impacta de forma violenta na vida da classe trabalhadora. Para os/as profissionais de Serviço Social, que atuam na Política de Assistência Estudantil, essas transformações têm impactado na forma como o trabalho vem sendo organizado e requisitado pelas instituições federais de educação. No caso do IFRN, observa-se que as assistentes sociais vêm sendo convocadas a realizar triagem socioeconômica cada vez mais seletivas e focalistas diante dos recursos orçamentários restritivos, para fins de concessão dos auxílios financeiros estudantis, contribuindo para ações de viés burocratizado e tecnicista no trabalho desenvolvido.

Palavras-chave: financeirização; assistência estudantil; Serviço Social.

ABSTRACT

This article aims to discuss the challenges of the Social Worker's work in the Student Assistance Policy, based on the experience at the Federal Institute of Rio Grande do Norte (IFRN), in the context of financial capital. From the capital crisis in the 1970s, a new global regime of capital accumulation emerged, which caused significant changes in the world of work and had a violent impact on the lives of the working class. For Social Service professionals, who work in the Student Assistance Policy, these transformations have impacted the way in which work has been organized and requested by federal educational institutions. In the case of IFRN, it is observed that Social Workers have been called upon to carry out increasingly selective and focalist socioeconomic screening in the face of restrictive budgetary resources, for the purpose of granting student financial aid, contributing to actions with a bureaucratic and technical bias at work.

Keywords: financialization; student assistance; Social Work.

72 Assistente Social do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), graduação e mestrado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); atualmente em atividade no Instituto Federal do Rio de Janeiro – IFRJ/ Campus Niterói (por meio de Cooperação Técnica).

73 Assistente Social, graduada pela UFRN; Mestre em Serviço Social pela UFRN; Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ); Docente do Curso de Serviço Social da UFRN e Vice-Coordenadora da Incubadora de Iniciativas e Empreendimentos Solidários – INICIES/UFRN.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir los desafíos del trabajo del Trabajador Social en la Política de Atención al Estudiante, a partir de la experiencia del Instituto Federal de Rio Grande do Norte (IFRN), en el contexto del capital financiero. De la crisis del capital de la década de 1970 surgió un nuevo régimen global de acumulación de capital, que provocó cambios significativos en el mundo del trabajo y tuvo un impacto violento en las vidas de la clase trabajadora. Para los profesionales del Servicio Social, que laboran en la Política de Atención al Estudiante, estas transformaciones han impactado la forma en que se ha organizado y solicitado el trabajo por parte de las instituciones educativas federales. En el caso del IFRN, se observa que los trabajadores sociales han sido llamados a realizar un screening socioeconómico cada vez más selectivo y focalizado frente a recursos presupuestarios restrictivos, con el fin de otorgar ayudas económicas a estudiantes, contribuyendo a acciones de carácter burocrático y técnico. sesgo en el trabajo desarrollado.

Palabras clave: financiarización; asistencia estudiantil; Servicio social.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca refletir sobre o trabalho dos/as assistentes sociais no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), em particular, no campo da execução dos Programas de Assistência Estudantil.

Ao colocar em evidência o trabalho profissional, buscamos apreender a dinâmica de funcionamento do mundo do trabalho atual. Dessa forma, destacamos que, a partir da década de 1970, o capital mergulhou em uma profunda crise estrutural impactando nas formas de sua produção, reprodução e acumulação, aprofundando-se nas décadas seguintes. Em 1990, as mudanças impostas pelas políticas neoliberais de liberalização, de desregulamentação e de privatização propiciaram um novo regime mundial de acumulação do capital, marcando e transformando a composição orgânica e o funcionamento do capitalismo.

Nesse processo, o trabalho foi se transformando e adquirindo formas precárias de se desenvolver; associado a: desproteção social, desemprego estrutural, novas formas de exploração de força de trabalho e novos mé-

todos de extração da mais-valia.

No que se refere à operacionalização das políticas sociais, observamos a tendência à focalização e à financeirização dos programas e serviços, prevalecendo a lógica centrada nos segmentos mais pauperizados e o atendimento às necessidades sociais na esfera do mercado, pela via do consumo.

Os programas de assistência estudantil são uma das estratégias utilizadas pelas instituições de educação pública para a efetivação do direito à educação. Entretanto, em um contexto cada vez mais marcado por recursos orçamentários restritivos e insuficientes, tais programas vêm sendo estruturados por meio de auxílios financeiros.

É nesse âmbito que os/as assistentes sociais são requisitados/as a realizar as triagens socioeconômicas para fins de seleção dos beneficiários, o que vem reiterando uma prática atrelada a procedimentos meramente burocratizados e tecnicista.

A questão acima identificada tem repercutido na autoimagem construída pelos/as assistentes sociais do IFRN ao longo dos anos e na

relação que estabelecem com demais profissionais, principalmente com os/as estudantes.

Assim, no presente artigo, pretende-se problematizar o exercício profissional de assistentes sociais no IFRN. Como hipótese de estudo, elencamos: a financeirização e a focalização das políticas sociais expressas, sobretudo, na racionalização dos recursos da Assistência Estudantil têm contribuído para formas de atuação profissional burocratizada e tecnicista das assistentes sociais do IFRN.

As reflexões aqui realizadas são fruto das análises e das problematizações desenvolvidas por meio da experiência na execução dos Programas de Assistência Estudantil e no acompanhamento de estágios supervisionados em Serviço Social. Para tanto, a partir de uma perspectiva crítica, com base em autores clássicos e contemporâneos, realizamos estudo da arte e análise das condições de realização do exercício profissional a partir dos registros e das sistematizações da experiência em foco.

O MUNDO DO TRABALHO EM TEMPOS DE FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL

Nas últimas décadas, as transformações nas formas de reprodução e acumulação do capital inauguraram um novo ciclo do desenvolvimento capitalista, caracterizado pela mundialização da esfera financeira. A mundialização da economia está amparada nos grupos e nas empresas transnacionais, de capital industrial e associados ao capital financeiro, os quais comandam a acumulação com apoio estatal. Nessa nova ordem mundial, altera-se o processo produtivo, criando-se relações de trabalho e acentuando-se as desigualdades sociais pro-

duzidas pelo sistema capitalista. Esse período caracteriza-se pela acumulação flexível para alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, ou seja, um processo de superexploração da força de trabalho para ampliar a taxa de mais-valia e de lucro, mas sem preocupação com o crescimento e com os efeitos de barbarização da vida social (Behring, 2003).

O metabolismo do capital em escala mundial e as transformações que vêm ocorrendo se espraiam nas relações sociais de trabalho, sendo na maior parte resultando em atividades laborativas precarizadas e informais. Os grandes proprietários capitalistas e as empresas transnacionais incorporaram a flexibilização, a automação e a tecnologia de ponta no processo produtivo, justificadas por motivos econômicos, políticos e legais, excluindo centenas de trabalhadores e substituindo-os por máquinas e poucos seres humanos para seu manejo. Esse processo tem provocado a pauperização de centenas de trabalhadores e intensificado o fenômeno do desemprego estrutural.

A precarização da força de trabalho (do trabalho vivo) em geral assume formas sócio-histórico-geográficas diferenciadas ao longo do processo de desenvolvimento capitalista. Esse processo de (des)efetivação e (des)realização do trabalho, em suas múltiplas determinações (objetivas e subjetivas), assume especificidades no interior da dinâmica estrutural do metabolismo do capital, em nível mundial (Thomaz Júnior, 2008, p. 285).

A dinâmica das transformações ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas repercute nas mudanças efetivas,

objetivas e subjetivas na vida da classe trabalhadora. A reestruturação produtiva e a expansão do capital financeiro se expressam por meio dos programas de ajustes fiscal e estrutural do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e na concepção de livre mercado da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ademais, as relações de trabalho aí produzidas são parte do metabolismo do capital, determinando a vida real dos trabalhadores e suas lutas e resistências.

A nova ofensiva do capital a partir da década de 1970 foi propiciada por: 1) a força intrínseca do capital adquirida graças à longa fase de acumulação dos “trinta anos gloriosos”; 2) as novas tecnologias que as corporações transnacionais, perseguidas pela concorrência dos grupos japoneses, souberam utilizar para seus próprios fins, principalmente com o intuito de modificar suas relações com os trabalhadores assalariados e as organizações sindicais; 3) um apoio fundamental por parte dos próprios Estados capitalistas, sob a forma das políticas de liberalização, desregulamentação e privatização (as políticas neoliberais). Foi na virada da década de 1970 para 1980, no bojo da ofensiva do capital na produção (a reestruturação produtiva) e da ofensiva do capital na política (o neoliberalismo), que se deu o “ponto de partida” para a mundialização do capital (Alves, 1999).

As principais características desse processo foram a centralização do capital e a descentralização das operações produtivas, comerciais, financeiras, industriais, inaugurando uma nova geopolítica no mundo. Os grupos industriais e multinacionais impulsionam a economia global, com novas formas

de gestão, controle do processo de trabalho, da mão de obra, da produção, dos lucros e dos mercados. Chesnais (1996) utiliza a nomenclatura de *oligopólio* para designar essas empresas que se organizam ao redor do mundo, por meio do investimento direto externo, em grandes grupos multinacionais, na organização da produção, da circulação de mercadorias, da gestão, de novas tecnologias. Esse grupo de empresas possibilita o domínio do capital pelo oligopólio no mundo, ultrapassando o espaço territorial do país de origem.

As indústrias caracterizadas por estruturas de oligopólio mundial são aquelas em que as quebras na cadeia mundial de dependência recíproca entre os oligopólios deram lugar a uma situação na qual a interdependência (entre oligopólios) transcende tranquilamente as fronteiras nacionais. Essa situação nova não é produto da estratégia de uma empresa, nem sequer de várias: Representa o resultado de um movimento de conjunto, no qual os acontecimentos políticos cumpriram um papel muito importante. As estratégias das companhias integraram-se como componentes desse movimento, que foi se tornando uma avalanche, à medida que cada grande grupo começou a entender as novas regras do jogo e, conseqüentemente, a desenvolver seus investimentos no exterior (Chesnais, 1996, p. 116).

As marcas fundamentais da mundialização são, sobretudo, a dinâmica e a estrutura de desenvolvimento do capital financeiro. Dessa forma, para a acumulação financeira ser ampliada, foram necessários a desregulamentação das finanças, o crescimento da dívida pública, o aparecimento de organiza-

ções financeiras como os fundos mútuos, os fundos de pensão, as companhias de seguros, a indústria bélica, entre outros. As consequências desse processo de mundialização foram o aumento do desemprego crônico, a devastação ambiental, a guerra, a miséria, a precarização das relações de trabalho, a perda da soberania nacional e o desmonte do sistema de proteção social.

No mundo do trabalho, verificam-se as consequências para a classe trabalhadora desse novo modelo de desenvolvimento capitalista. Antunes e Alves (2004, p. 337-339) identificaram algumas tendências das mutações ocorridas com a força de trabalho. São elas:

1. Esse proletariado vem diminuindo com a reestruturação produtiva do capital, dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores estáveis que se estruturavam por meio de empregos formais.
2. Aumento do novo proletariado fabril e de serviços, em escala mundial, presente nas diversas modalidades de trabalho precarizado. São os terceirizados, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas semelhantes, que se expandem em escala global.
3. Aumento do trabalho feminino, que atinge mais de 40% da força de trabalho em diversos países avançados, e que tem sido absorvido pelo capital, preferencialmente no universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado.
4. Significativa expansão dos assalariados no “setor de serviços”, que inicialmente incorporou parcelas de trabalhadores expulsos do mundo produtivo industrial, como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e do cenário de desindustrialização e privatização.
5. Crescente exclusão dos jovens, que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários, dos desempregados, sem perspectivas de trabalho, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural.
6. Exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos e que, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem reingresso no mercado de trabalho. Somam-se, desse modo, aos contingentes do chamado trabalho informal, aos desempregados, aos “trabalhos voluntários” etc.
7. Expansão do trabalho no “Terceiro Setor”, assumindo uma forma alternativa de ocupação, por intermédio de empresas de perfil mais comunitários, motivadas predominantemente por formas de trabalho voluntário, abarcando um amplo leque de atividades, nas quais predominam aquelas de caráter assistencial, sem fins diretamente mercantis ou lucrativos e que se desenvolvem relativamente à margem do mercado.
8. Expansão do trabalho em domicílio, permitida pela desconcentração do processo produtivo, pela expansão de pequenas e

médias unidades produtivas. Por meio da telemática, com a expansão das formas de flexibilização e precarização do trabalho, com o avanço da horizontalização do capital produtivo, o trabalho produtivo doméstico vem presenciando formas de expansão em várias partes do mundo”.

Todas essas formas de precarização do trabalho vêm realizando mudanças na dinâmica social, atingindo um novo proletariado sem vínculos empregatícios e sem garantias de direitos trabalhistas e previdenciários; por sua vez, excluídos do sistema de proteção social. De acordo com Antunes (2020), o desenvolvimento da indústria 4.0, na atualidade, tem atingido níveis máximos de automação, robotização, independência do trabalho humano; além da utilização de aplicativos, *softwares*, plataformas digitais e armazenamentos de dados em massa; ou seja, um “sistema de metabolismo antissocial do capital cuja normalidade é a destrutividade” (Antunes, 2020, p. 12).

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL E O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL

A atuação do/a Assistente Social é regida pela Lei nº 8.662/1993 (Brasil, 1993) e pelo Código Ética Profissional, instituído pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS em 1993 (CFESS, 1993). É uma profissão de caráter liberal, isto é, pode exercer por conta própria suas atribuições profissionais. En-

tretanto, uma das principais características que permeia sua atuação é que o exercício de suas funções “[...] depende das condições institucionalizadas pelas políticas sociais [...]” (CFESS, 2013, p. 21).

Ao longo de sua trajetória e desenvolvimento, o Serviço Social surgiu e se institucionalizou na sociedade brasileira como uma das estratégias mobilizadas pela Ação Social da Igreja Católica e, posteriormente, pelo Estado brasileiro (Yazbek, 2009), quando este último passou a intervir sistematicamente no enfrentamento das sequelas da questão social⁷⁴. É no período:

[...] do final da Segunda Guerra Mundial, de aceleração industrial, das migrações campo-cidade e do intenso processo de urbanização, aliados ao crescimento das classes sociais urbanas, especialmente do operariado, que vai exigir respostas do Estado e do empresariado às necessidades de reprodução social das classes trabalhadoras nas cidades (Raicheles, 2009, p. 379).

O/a Assistente social é um/a trabalhador/a assalariado/a – e em face de uma profunda reconfiguração do mercado de trabalho, evidenciam-se novos espaços socioocupacionais para sua atuação, bem como novas exigências postas pelas instituições e empresas demandantes.

O vínculo do Serviço Social com a política de educação remonta aos primórdios da profissão, anos 1930, quando foi requisitado a

74 Segundo Yamamoto (2003, p. 27): “A Questão Social é apreendida como um 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”.

atuar na formação moral da classe trabalhadora, no sentido da conformação ideológica dos/as trabalhadores/as aos interesses da expansão capitalista.

[...] a vinculação do Serviço Social com a Política de Educação foi sendo forjada desde os primórdios da profissão como parte de um processo de requisições postas pelas classes dominantes quanto à formação técnica, intelectual e moral da classe trabalhadora, a partir de um padrão de escolarização necessário às condições de reprodução do capital em diferentes ciclos de expansão e de crise (CFESS, 2013, p. 15-16).

No IFRN, a inserção do Serviço Social ocorreu nos anos 1960, em que lhe foram demandadas intervenções na oferta de bolsas de Assistência Estudantil. Essa demanda se consolidou com a promulgação do Decreto nº 7.234/2010, que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (Brasil, 2010).

O processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional no Rio Grande do Norte, vivenciado na segunda metade dos anos 2000, trouxe contornos e particularidades específicas ao Serviço Social. Trata-se de uma das profissões, com formação em nível superior, de técnico-administrativo, que mais se beneficiou do processo de expansão e interiorização do IFRN, em total de vagas e contratação em concurso público.

Assim, a educação profissional experimenta uma nova fase de desenvolvimento; e no estado do Rio Grande do Norte, a instituição, que contava com 2 unidades ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso,

passou para 21 unidades em 2019, construídas durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O ingresso massivo de estudantes das classes populares, assegurado por meio da reserva de cotas sociais e raciais, desnudou para os Institutos Federais e para as universidades as precárias condições de vida da maioria da população brasileira. Hoje, temos muitos estudantes das classes populares, cujas dificuldades socioeconômicas vividas por estes/as sujeitos impactam nas condições de permanência e se constituem em demandas para a Assistência Estudantil. É nesse contexto que cresce a demanda por ações para a permanência e êxito estudantil, entre estas, o PNAES.

Como nos sinaliza Yazbek (2009, p. 129):

[...] A Questão Social em suas variadas expressões, em especial, quando se manifesta nas condições objetivas de vida dos segmentos mais empobrecidos da população, é, portanto, a 'matéria-prima' e a justificativa da constituição do espaço do Serviço Social na divisão sociotécnica do trabalho e na construção/atribuição da identidade da profissão.

Destacamos que o/a Assistente Social, no âmbito do IFRN, é um/a dos/a trabalhadores/as da equipe de referência da Coordenação de Atividades Estudantis – Coaes, com os/as demais integrantes da equipe (IFRN, 2010), o/a qual vende sua força de trabalho em troca de um salário, portanto, encontra-se submetido/a, na condição de/e como parte da classe trabalhadora, aos dilemas e constrangimentos do trabalho assalariado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As demandas institucionais no IFRN apresentadas ao Serviço Social vinculam-se a um entendimento da atuação profissional voltada ao processo de seleções socioeconômicas (França, 2013), seja por meio da seleção para inserção nos Programas de Assistência Estudantil, seja da triagem econômica de candidatos/as para ingresso nos cursos ofertados no IFRN (após a Lei de Cotas), e de ofertas de auxílios e benefícios assistenciais (CFESS, 2011).

Observamos que essa perspectiva, ao mesmo tempo que contribui para delimitar a área de atuação do Serviço Social na Instituição, demarcando a especificidade profissional, diante de inúmeras outras possibilidades de atuação na Educação, por si só, é limitadora da nossa intervenção profissional no IFRN.

[...] no próprio perfil da instituição que tem, nas figuras do professor e do pedagogo, por exemplo, maior expressividade histórica, o que acaba gerando, muitas vezes, certo desconhecimento da capacidade e amplitude do fazer profissional de outras categorias, tais como o/a assistente social e o/a psicólogo que, embora não sejam recentes nesse espaço, ainda têm um quantitativo reduzido; o que se expressa na ausência de um espaço de reconhecimento desses/as profissionais (Nascimento, 2018, p. 124).

É perceptível que há uma certa homogeneidade nas atividades desenvolvidas pelo Serviço Social nos diversos *campi* do IFRN, porém, com particularidades.

[...] a atividade de seleção para concessão de auxílios financeiros aos estudantes, além de representar a maior demanda pelo trabalho

dos assistentes sociais na área da Educação, configura-se também como um trabalho complexo, que exige esforço físico e intelectual, articulando conhecimento e prática na consecução do objetivo de viabilizar o acesso dos indivíduos à Educação (Costa; Maciel, 2018, p. 128).

O trabalho do Serviço Social na seleção socioeconômica, para fins de acesso aos Programas de Assistência Estudantil, está intimamente relacionado com a racionalização burocrática dos recursos institucionais no que se refere às ações e aos recursos destinados ao apoio à permanência estudantil, com vistas a delegar a esses profissionais a tarefa em identificar os “verdadeiros pobres”, reforçando o caráter seletivo e focalizado desses programas.

Nesse interregno, é posto aos/as assistentes sociais muito mais a necessidade do exercício tecnicista pautado em procedimentos técnico-operativos e burocráticos do que ações fundamentadas na direção social do projeto ético-político, na Lei de Regulamentação profissional e no Código de Ética de 1993, visto, que, conforme Almeida (2017, informação verbal), ninguém contrata assistentes sociais com o objetivo de que estes coloquem em prática o projeto ético-político da profissão, cujos princípios e diretrizes são alheios e se confrontam com a sociedade comandada pelo capital (Fernandes, 2018, p. 197-198).

Dessa forma, o fazer profissional do/a Assistente Social que possui uma importante dimensão educativa (Almeida, 2018), ao estar imerso em processos burocratizados em torno da operacionalização da Assistência Estudantil, esvazia a direção educativa do seu fazer.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, N. L. T. O serviço social na educação: novas perspectivas sócio-ocupacionais. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 2007, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: UFSC, 2007. Disponível em: http://necad.paginas.ufsc.br/files/2012/07/O_Servico_Social_na_Educacao_perspectivas_socio_ocupacionais1.pdf. Acesso em: 5 nov. 2018.
- ALVES, G. O Que é a Mundialização do Capital. In: ALVES, G. **Trabalho e Mundialização do Capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização**. São Paulo: Editora Praxis, 1999. p. 53-77
- ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004.
- BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e Perda de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 137, p. 5, 20 jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 1 set. 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 107, n. 131, p. 7613-7615, 8 jun. 1993. Brasília: CFESS, 1993b.
- CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil) (org.). **Código de Ética Profissional**. Brasília: CFESS, 1993.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Subsídios para atuação de assistentes sociais na política de educação**. Brasília, DF: CFESS, 2013. (Série Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais).
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Brasil). **Subsídios para o debate sobre o Serviço Social na Educação**. Brasília, DF: CFESS, 2011.
- FERNANDES, L. N. **As condições de trabalho de assistentes sociais nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia na realidade brasileira**. 2018. 304 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2018. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/156016/Fernandes_LN_te_fran.pdf?sequence=3&is7Allowed=y. Acesso em: 16 out. 2018.
- FRANÇA, K. R. O. **A assistência estudantil e a efetivação do direito à educação no IFRN**. 2013. 160 f. Dissertação – (Mestrado de Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.
- IAMAMOTO, M. V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 2003.
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE. Diretoria

de Gestão de Atividades Estudantis – DIGAE. Resolução nº 23/2010 – CONSUP. **Aprova o Plano de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.** Natal/ RN: IFRN, 2010.

MIOTO, R. C. Estudos socioeconômicos. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. p. 481-496.

NASCIMENTO, A. L. G. **Educação, Serviço Social e projeto ético-político:** desafios e possibilidades dessa relação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RN. 2017. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2017. p. 94-128. Disponível em: <http://www.uern.br/controladepaginas/ppgssd-dissertacoes/arquivos/2528andra%E2%80%B0ia.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2018.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho do assistente social na esfera estatal. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. p. 377-391.

THOMAZ JÚNIOR, A. **Por trás dos canaviais, os “nós” da cana:** a relação capital X trabalho e o movimento sindical dos trabalhadores na agroindústria canavieira paulista. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2002.

YAZBEK, M. C. O Significado sócio-histórico da profissão. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. p. 125-141

A DIVISÃO DE ATENÇÃO À SAÚDE DO ESTUDANTE DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE: LIMITES E POSSIBILIDADES

Juliana Desiderio Lobo Prudencio⁷⁵

Gizele Marques Silva⁷⁶

Vívian Chagas Martins⁷⁷

RESUMO

O presente trabalho revela como tem se efetivado a ação profissional das assistentes sociais da Divisão de Atenção à Saúde do Estudante da Universidade Federal Fluminense. Seu objetivo é evidenciar os limites e as possibilidades do trabalho da equipe de serviço social diante das demandas estudantis na área da saúde. Para isso, foram realizadas pesquisas documentais, bibliográficas e relatos de experiência. Como resultado, demonstra-se que o trabalho do Serviço Social na área da saúde do estudante ainda possui muitas lacunas que precisam ser discutidas pela categoria profissional a fim de deixarem de ser possibilidades de ação para se tornarem fazer profissional.

Palavras-chave: Serviço Social; ensino superior; universidade pública federal; assistência estudantil; saúde do estudante.

RESUMEN

Este trabajo revela cómo se ha llevado a cabo la acción profesional de los trabajadores sociales de la División de Atención a la Salud Estudiantil de la Universidad Federal Fluminense. Su objetivo es resaltar los límites y posibilidades del trabajo del equipo de servicio social ante las demandas estudiantiles en el área de la salud. Para ello se realizaron investigaciones documentales, bibliográficas y relatos de experiencia. Como resultado, se demuestra que el trabajo del Trabajo Social en el área de la salud estudiantil aún tiene muchos vacíos que necesitan ser discutidos por la categoría profesional para que dejen de ser posibilidades de acción y se conviertan en actividades profesionales.

Palabras clave: Trabajo Social; educación superior; universidad pública federal; asistencia estudiantil; salud del estudiante.

75 Professora Permanente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF), Doutora em política social. E-mail: julianalobo@id.uff.br

76 Assistente Social na Divisão de Atenção à Saúde do Estudante da Universidade Federal Fluminense (Dase/UFF), mestranda em Política Social (UFF). E-mail: gizele_marques@id.uff.br

77 Assistente Social na Dase/UFF, mestranda em Política Social (UFF). E-mail: vivianmartins@id.uff.br

ABSTRACT

This paper reveals how the professional work of social workers in the Student Health Care Division of the Fluminense Federal University has been carried out. Its aim is to highlight the limits and possibilities of the social work team's work in the face of student demands in the health area. To this end, documentary and bibliographical research and experience reports were carried out. The results show that the role of social work in the area of student health still has many gaps that need to be discussed by the professional category so that they cease to be possibilities for action and become professional practice.

Keywords: Social Work; higher education; federal public university; student assistance; student health.

INTRODUÇÃO

Apesar de a primeira fase da assistência estudantil remontar ao início da década de 1930, quando foi criada a primeira universidade no Brasil (Kowalsky, 2012) – e de desde 2016 estarmos na quarta fase (Braga; Dal Prá, 2021) –, ainda é incipiente a produção bibliográfica acerca da ação profissional de assistentes sociais na assistência estudantil dos Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes) se comparada com outras áreas de atuação do Serviço Social.

Por isso, este trabalho propõe-se a contribuir para a discussão sobre a ação profissional de assistentes sociais na assistência estudantil, especificamente na área da saúde do estudante, por meio da descrição das atividades realizadas pela equipe de serviço social da Divisão de Atenção à Saúde do Estudante da Universidade Federal Fluminense (Dase/UFF), de análise documental e de discussão teórica. Com isso, pretende-se evidenciar os limites encontrados no cotidiano profissional na tentativa de desnaturalizá-los, a fim de que, ao descrevê-los, seja mais fácil pensar em possibilidades de superá-los por meio da atuação do Serviço Social e de sua articulação com outras categorias atuantes

na assistência estudantil, realizando, assim, o que aponta Almeida (1997) como o exercício da sistematização da prática profissional, colaborando para a construção da prática reflexiva.

Desse modo, o presente trabalho expressa o exercício profissional de assistentes sociais por intermédio da aproximação teórica com autores que discutem a assistência estudantil e a saúde do estudante, utilizando como recurso metodológico a revisão de literatura e documental, concluindo com algumas propostas de ações que contribuam para que o trabalho do Serviço Social na área da saúde discente promova impactos significativos na permanência dos estudantes nas universidades públicas.

A CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

Nos anos 2000, a forma como o ensino superior era visto pelo Estado brasileiro começou a ser modificada. Isso porque, de acordo com Costa e Silva (2019), a partir de 1999, iniciou-se uma renovação do projeto neoliberal, que passou a recomendar parcerias entre o Estado e o mercado para “suprir a defasagem histórica de acesso ao ensino superior de países periféricos” (Costa e Silva,

2019, p. 19), gerando uma nova onda de expansão universitária.

Assim, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), houve a ampliação do acesso ao ensino superior público federal, inicialmente mediante a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni – Decreto nº 6.096/2007), cujo objetivo principal era ampliar as condições de acesso dos estudantes à universidade. Três anos depois, foi sancionado o Decreto nº 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), cuja finalidade é “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (Brasil, 2010).

Entretanto, não há nenhum documento com uma metodologia a respeito de como ampliar as condições de permanência dos estudantes a partir das áreas apontadas. O PNAES deixa a cargo dos Ifes desenvolver as ações de assistência estudantil e definir os critérios de seleção de discentes de graduação com renda familiar per capita de até 1,5 salário-mínimo a serem beneficiados.

Dois anos depois da criação do PNAES, após décadas de luta do movimento negro brasileiro, foi criada a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas)⁷⁸, que previa que as universidades públicas passariam a reservar 50% de suas vagas para estudantes que fizeram todo o en-

sino médio em escolas públicas. Desses, 25% deveriam ter renda per capita inferior a 1,5 salário-mínimo e se declararem pretos, pardos, indígenas ou pessoas com deficiência (PcD); os outros 25% poderiam ter a renda superior a 1,5 salário mínimo, mas pertencer aos mesmos grupos (Brasil, 2012).

Comparando o que diz o PNAES e a Lei de Cotas quanto à renda per capita familiar de até 1,5 salário-mínimo, infere-se que, no início da execução das políticas de cotas, ao menos um quarto dos estudantes deveriam ser atendidos pela assistência estudantil dos Ifes. Entretanto, o que revela a *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos(as) das IFES* (Andifes, 2019, p. 46) é que “53,5% dos (as) graduandos das IFES [estavam] na faixa de renda mensal familiar per capita de ‘Até 1 SM’ e 70,2% na faixa de renda mensal familiar per capita de ‘Até 1 e meio SM’”. Ou seja, no ano em que a pesquisa foi feita, em 2018, “7 em cada 10 discentes [estavam] incluídos neste perfil de renda coberto pelo PNAES” (Andifes, 2019, p. 53), sobrecarregando, de certa forma, a assistência estudantil universitária.

Nesse sentido, alerta-se para a constituição de uma política de assistência estudantil que, na sua implementação, já apontava dificuldades para respostas aos seus princípios e objetivos na observância da impossibilidade da efetivação em assegurar a permanência

78 Vale destacar que a criação dessa lei não foi uma consequência natural dos movimentos de expansão do acesso ao ensino superior, mas sim de uma luta histórica. Na década de 1970, já havia a denúncia por parte de negros pertencentes à classe média quanto ao impedimento deles de acessarem à universidade pública. Com a promulgação da constituição, mesmo com forte resistência, também houve grande demanda por ações afirmativas. Contudo, foi na década de 1990 e no início dos anos 2000 que o Brasil, pressionado pelas denúncias de grandes atores econômicos e políticos quanto ao caráter racial das desigualdades no país, se voltou para esse tipo de política (Honorato; Zuccarelli, 2022; Guarnieri; Melo-Silva, 2017).

dos estudantes. De forma drástica, a permanência de estudantes negros, indígenas, PcD e pobres.

A DIVISÃO DE ATENÇÃO À SAÚDE DO ESTUDANTE E AS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA EQUIPE DE SERVIÇO SOCIAL

Foi a partir do contexto mencionado no tópico anterior, e com vistas a atender as orientações do PNAES, que a UFF criou, em 2013, a Dase. Atualmente, os serviços oferecidos pela Dase para os estudantes de graduação são: consultas médicas; auriculoterapia, acompanhamento de estudantes gestantes e orientação sobre a rede do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio da equipe de enfermagem; e escuta psicológica pontual, que consiste em até três atendimentos mensais. Já a equipe de serviço social, assim como outras equipes da categoria alocadas em diferentes divisões da Coordenação de Apoio Social e Acadêmico (Casa), tem como trabalho principal a avaliação socioeconômica para concessão de bolsas e auxílios ofertadas pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Proaes), mediante recursos repassados para a universidade pelo governo federal para a execução do PNAES.

Desde 2022, são dois os programas implementados pelas assistentes sociais da Dase: a) Programa de Apoio à Saúde de Estudante (Pase); e b) Programa de Apoio a Estudantes Gestantes e no Puerpério (Paegp).

Atualmente, o Pase é regido pelo Edital nº 43/2023 (UFF, 2023a) e funciona da seguinte forma: mensalmente, são abertas 30 vagas para estudantes que necessitem de auxílio financeiro para custear terapias, medicamen-

tos ou exames não disponíveis ou de difícil acesso pelo SUS. Para concorrer a uma das vagas, o estudante deve ser do curso de graduação presencial, estar com sua matrícula ativa e fazer a sua inscrição pelo Sistema de Bolsas (SisBol). Nele deve ser incluída toda a documentação exigida no edital do Programa, que vai desde a carteira de trabalho do estudante e de seus familiares até receitas médicas e orçamentos de medicamentos, exames e terapias. O estudante que enviar toda a documentação corretamente e tiver renda per capita familiar igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo poderá ser contemplado no programa e receber uma das três cotas do auxílio – R\$ 200, R\$ 400 ou R\$ 600 – dependendo do orçamento apresentado, sendo permitido aos estudantes se inscreverem no Programa duas vezes ao ano.

Vale destacar aqui que a mais recente alteração no Edital (UFF, 2023b) desse programa se deu devido ao trabalho da equipe de serviço social, que, por meio do monitoramento do programa, compreendeu que havia uma necessidade de alteração na sua cobertura, a fim de que ele pudesse contribuir, de fato, para a permanência estudantil. Os dados monitorados revelaram que era preciso custear também o tratamento de doenças crônicas e de terapias, uma vez que são essas doenças, especialmente as de fundo emocional, que aumentavam as chances de abandono da universidade.

Para avaliar os pedidos, é feito um trabalho multidisciplinar: as assistentes sociais fazem a avaliação socioeconômica, e um médico parecerista, a partir da análise de laudos, pedidos de exames, receitas médicas e enca-

minhamentos para terapias, faz um parecer sugerindo o deferimento do pedido ou não. O valor da cota é decidido em conjunto, com base nos orçamentos enviados pelo estudante e sua condição socioeconômica.

Já o Paegp, cujo processo de inscrição e seleção segue a mesma lógica do Pase, em sua gênese, em 2022, atendia apenas estudantes gestantes por meio de pagamento em cota única de R\$ 1.500, para compra do enxoval para o bebê, e do fornecimento de cestas básicas mensais, pelo período de seis meses, assim como atendimento multiprofissional com a equipe de enfermagem e encaminhamento para o Programa Anima UFF⁷⁹.

Em 2023, com a chegada de um ginecologista à Dase, foi possível alterar o Programa, que passou a contemplar também estudantes no puerpério. Atualmente, ambos os grupos, gestantes e puérperas, têm direito ao auxílio e às cestas básicas, as quais agora são fornecidas até o sexto mês do nascimento do bebê.

A média mensal de estudantes inscritos no Pase é de 50, ao passo que, no Paeg, é de 14, totalizando aproximadamente 64 avaliações socioeconômicas a serem realizadas por mês. Essas avaliações estão condicionadas ao uso de um sistema *on-line* chamado SisBol, criado há mais de dez anos pela Superintendência de Tecnologia da Informação da UFF (STI/UFF). O papel do SisBol na relação do corpo estudantil com a equipe do serviço social tem sido o de mediar o envio dos documentos pelos discentes e o recebimento pela equipe. Entretanto, a tecnologia desenvolvi-

da está muito aquém das necessidades dos estudantes e dos profissionais que a utilizam: o sistema é pouco intuitivo, possui funções bastante limitadas e ambíguas e é completamente isolado de outros setores, fazendo com que o trabalho se torne lento, cansativo, mecânico e burocrático.

A grande questão, porém, é o fato de as assistentes sociais não se encontrarem com os estudantes solicitantes dos auxílios para uma entrevista social, o que acaba limitando a atuação profissional a simples conferência de documentos e liberação de recursos. Com isso, a potencialidade do atendimento social e do estudo socioeconômico de “elaboração de avaliação social crítica, que ultrapasse as primeiras impressões e apreenda os sujeitos em sua particularidade” (Goin; Miranda, 2022, p. 416) se esvai, prejudicando não apenas as profissionais, mas também os estudantes que o utilizam para se inscrever nos Programas oferecidos pela Proaes.

As assistentes sociais da Dase também realizam atendimento social por demanda espontânea (o que é bastante raro) ou devido ao encaminhamento de outras equipes e setores. De todo modo, é a partir dos encontros com os estudantes ou da identificação de demandas nos pedidos de bolsa que são realizados encaminhamentos para serviços oferecidos dentro e fora da universidade, o que é bastante positivo, pois é notória a dificuldade dos discentes em ter acesso às informações a respeito dos serviços oferecidos pela UFF, bem como do SUS e de seus direitos em saúde.

79 Ambulatório de Apoio Nutricional e Integrativo à Maternidade. Projeto de extensão da Faculdade de Nutrição - UFF, que oferece atendimento gratuito em nutrição e amamentação.

Assim sendo, é importante destacar a socialização de informações no exercício profissional de assistentes sociais, que opera diretamente na realização de orientações e encaminhamentos conforme os destacados acima. Tal prática precisa ser compreendida como ação permanente de viabilização de direitos sociais e inclusão social, sobretudo em uma sociedade em que direitos são diuturnamente violados, havendo dificuldade de acesso à informação usual para as camadas mais empobrecidas da sociedade.

A falta de ferramentas apropriadas de trabalho e o desconhecimento a respeito do trabalho do serviço social por parte das chefias e de outros setores da universidade dificultam, por exemplo, o desenvolvimento de projetos de prevenção e educação em saúde sobre temas que carecem de atenção. O estudo realizado por Simplício (2021) sobre a saúde dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras revela alguns problemas: 1) a alimentação, que é inadequada, com uma dieta pobre em hortaliças, frutas e legumes; 2) a falta de atividade física; 3) o uso abusivo de álcool, tabaco e inalantes; e 4) o pouco cuidado com a saúde mental. Acrescenta-se a essa lista ainda, a partir do contexto de trabalho das assistentes sociais da Dase, a falta de acesso aos direitos sexuais e reprodutivos das estudantes que relatam não ter desejado engravidar durante a graduação.

Diante dessa realidade dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica,

que retrata a condição da classe trabalhadora, pode-se afirmar que a assistência estudantil jamais deveria ser focalizada ou paliativa. No momento em que a universidade pública abre suas portas para as camadas mais empobrecidas da sociedade, é preciso também assegurar as condições mínimas para a sua permanência com dignidade. Do contrário, ela fechará as mesmas portas, gerando frustração e gastos desnecessários para os cofres públicos. Para Magalhães (2012, p. 96), a assistência estudantil não deveria se resumir a bolsas e auxílios, mas sim ser uma política institucional voltada para ofertar condições de subsistência aos estudantes.

De acordo com o art. 4, inciso VII da Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que regulamenta a profissão, são competências do assistente social: “planejar, executar e avaliar *pesquisas* que possam contribuir para a *análise da realidade social* e para *subsidiar ações profissionais*” (Brasil, 1993, grifos nossos). Ou seja, a pesquisa é uma das possibilidades de ação profissional que pode contribuir para a complexificação⁸⁰ do seu trabalho, refletindo positivamente na permanência daqueles que necessitam da assistência estudantil universitária.

Pensando no contexto da saúde discente, complexificar o trabalho na prática é fazer um estudo social crítico, não automatizado, que compreenda os determinantes sociais de saúde e promova na universidade ações de promoção e prevenção em saúde a partir

80 Sobre a redução do trabalho complexo de assistentes sociais em trabalho simples na assistência estudantil nas universidades federais, que é a tendência de a ação profissional se resumir à avaliação socioeconômica (análise documental e cálculo de renda per capita), ver Belo (2019).

da demanda estudantil, e não apenas a concessão de auxílios para tratamentos de doenças, compra de enxoval de bebês e fornecimento de cestas de alimentos para gestantes e puérperas.

CONCLUSÕES

A presente análise destaca a importância do papel de assistentes sociais na assistência estudantil, com enfoque na área da saúde do estudante, especificamente na UFF. Ao longo do texto, foi possível observar como as políticas públicas, desde o início dos anos 2000, moldaram esse cenário, com destaque para o PNAES e a Lei de Cotas.

A atuação dos assistentes sociais na UFF, principalmente por meio da Dase, é crucial para garantir o acesso e a permanência dos estudantes na universidade. Mediante programas como o Pase e o Paegp, essas profissionais realizam avaliações socioeconômicas, fornecem orientações e encaminhamentos, visando atender às necessidades dos estudantes em situação de vulnerabilidade. Nota-se que o Serviço Social da Dase trabalha na tentativa de desmistificar essa função histórica imposta para o profissional no espaço sócio-ocupacional da política de educação superior.

No entanto, é evidente que há limitações nesse processo, como a falta de fer-

ramentas adequadas para a realização das avaliações socioeconômicas e a redução do trabalho profissional à concessão de bolsas e auxílios, sem abordar questões sociais profundas ou relacioná-las com a promoção da saúde e do bem-estar dos estudantes.

Diante desse contexto, é fundamental repensar nas práticas de assistência estudantil, buscando uma abordagem mais ampla e integrada, que leve em consideração não apenas as necessidades imediatas dos estudantes, mas também os determinantes sociais de saúde e as condições estruturais que impactam em sua trajetória acadêmica.

Em suma, é necessário um esforço conjunto para superar os desafios enfrentados na assistência estudantil, garantindo que todos os estudantes tenham acesso igualitário a condições adequadas para sua formação acadêmica e desenvolvimento pessoal. Por intermédio de uma abordagem integral e voltada para as demandas reais dos estudantes, assistentes sociais podem desempenhar um papel fundamental nesse processo, contribuindo para a construção de uma universidade mais inclusiva, acolhedora e que, de fato, promova ações que possibilitem a permanência dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, N. L. T. Retomando a temática da “Sistematização da Prática” em Serviço Social. In: MOTA, A. E. **Serviço Social e Saúde: Formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 402-411.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. Observatório do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. Brasília (DF): ANDIFES, 2019.

BELO, A. S. Trabalho do Assistente Social e Assistência Estudantil: a avaliação socioeconômica enquanto expressão da redução do trabalho complexo em trabalho simples. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília. **Anais eletrônicos** [...]. Brasília, DF: CFESS, CRESS-DF, ABEPSS, ENESSO, 2019. p. 1-13. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/801/782> Acesso em: 1 mar. 2024.

BRAGA, G. P. O; DAL PRÁ, K. R. Assistência Estudantil: delimitações históricas e o novo quadro na conjuntura brasileira. **Cadernos Cajuína**, [s. n.], v. 6, n. 3, p. 5-20, 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 137, p. 5, 20 jul. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 169, p. 1-2, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 107, n. 131, p. 7613-7615, 8 jun. 1993. Brasília: CFESS, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Reuni**: reestruturação e expansão das universidades federais: diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

COSTA, C. F.; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 6-35, 2019.

GOIN, M.; MIRANDA, A. M. Atribuições privativas, estudo socioeconômico e serviço social: o trabalho profissional na assistência estudantil. **Revista Katálysis**, v. 25, n. 2, p. 415-424, 2022.

GUARNIERI, F. V.; MELO-SILVA, L. L. Cotas Universitárias no Brasil: análise de uma década de produção científica. **Psicologia Escolar e Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 183-193, 2017.

HONORATO, G.; ZUCCARELLI, C. **Avaliação das políticas de ação afirmativa no ensino superior no Brasil**: resultados e desafios futuros. Análise de dados da população brasileira e de indicadores das universidades federais, 2010-2019 – relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: LEPES/FE/UFRJ; Ação Educativa, 2022.

MAGALHÃES, R. P. Desigualdade, pobreza e educação superior no Brasil. *In*: **FONAPRACE**: Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: ANDIFES, UFU, PROEX, 2012. p. 88-97. Disponível em: https://proae.ufu.br/sites/proae.ufu.br/files/media/arquivo/revista_fonaprace_25_anos.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

SIMPLÍCIO, M. P. T. **Saúde dos estudantes de graduação das Instituições Federais Brasileiras**. 2021, 162 f. Tese (Doutorado em Ciência da Nutrição) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. **Edital Proaes/UFF nº 43/2023, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o processo de seleção de estudantes para preenchimento de vagas no Programa de Apoio a estudantes gestantes e no puerpério para o ano de 2024. Niterói: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, 2023a.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis. **Edital Proaes/UFF nº 44/2023, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o processo de seleção de estudantes para preenchimento de vagas no Programa de Apoio à Saúde de Estudante para o ano de 2024. Niterói: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, 2023b.

OS ANOS PANDÊMICOS E O MERCADO DE TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ

Laísa Cunha da Silva⁸¹

RESUMO

Neste artigo, descrevem-se e analisam-se as principais implicações da pandemia de covid-19 para o mercado de trabalho das/os assistentes sociais, atuantes nas políticas de saúde, assistência social e educação, entre os anos de 2020 e 2021, na cidade de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro. A origem do tema vincula-se à bolsa de iniciação científica da autora, aos desdobramentos de análises por meio de seu Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Universidade Federal Fluminense. Metodologicamente, a pesquisa recorreu a estudo bibliográfico, documental e de campo. Esse último foi realizado com 38 assistentes sociais atuantes nas políticas mencionadas – principais campos de atuação do Serviço Social em Campos – por meio de questionário disponibilizado pelo aplicativo Google Forms. Como resultado, aponta-se para a intensificação do trabalho e a sobrecarga profissional diante das condições de trabalho existentes no município.

Palavras-chave: mercado de trabalho de assistentes sociais; covid-19; condições de trabalho.

RESUMEN

En este artículo, se describen y analizan las principales implicaciones de la pandemia de covid-19 para el mercado laboral de los/as asistentes sociales, que trabajan en las políticas de salud, asistencia social y educación, entre los años 2020 y 2021, en la ciudad de Campos dos Goytacazes, estado de Río de Janeiro. El origen del tema está vinculado a la beca de iniciación científica de la autora, a los desarrollos de análisis a través de su Trabajo de Conclusión de Curso, presentado a la Universidad Federal Fluminense. Metodológicamente, la investigación recurrió a un estudio bibliográfico, documental y de campo. Este último se realizó con 38 asistentes sociales que trabajan en las políticas mencionadas – principales campos de actuación del Servicio Social en Campos – mediante un cuestionario disponible en la aplicación Google Forms. Como resultado, se señala la intensificación del trabajo y la sobrecarga profesional ante las condiciones laborales existentes en el municipio.

Palabras clave: mercado laboral de asistentes sociales; covid-19; condiciones laborales.

ABSTRACT

In this article, the main implications of the covid-19 pandemic for the job market of social workers, working in health, social assistance, and education policies, between the years 2020 and 2021, in the city of Campos dos Goytacazes, state of Rio de Janeiro, are described and analyzed. The origin of the theme is linked to the author's scientific initiation scholarship, to the developments of analyses through her Final Course Paper, presented to the Fluminense Federal University. Methodologically, the research resorted to bibliographic, documentary, and field

81 Discente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social na Universidade Federal Fluminense, curso de Mestrado. E-mail: laisacsilva@gmail.com

studies. The latter was conducted with 38 social workers active in the mentioned policies – main fields of Social Work in Campos – through a questionnaire available on the Google Forms application. As a result, it points to the intensification of work and professional overload given the existing working conditions in the municipality.

Keywords: social workers' job market; covid-19; working conditions.

INTRODUÇÃO

A origem desta proposta vincula-se a estudos da autora em seu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado *O contágio da precarização: um estudo sobre o mercado de trabalho de assistentes sociais em Campos dos Goytacazes (RJ)*, no período da pandemia de covid-19; produto da experiência de Iniciação Científica vinculada ao Grupo Interdisciplinar de Estudo e Pesquisa em Cotidiano e Saúde (Gripes/CNPq), durante a graduação em Serviço Social. Neste artigo, descrevem-se e analisam-se as principais implicações da pandemia de covid-19 para o mercado de trabalho das/os assistentes sociais, atuantes nas políticas de saúde, assistência social e educação, entre os anos de 2020 e 2021, na cidade de Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro.

A análise parte do reconhecimento da pandemia como uma infecção respiratória aguda, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, o qual apresenta gravidade nas infecções e disseminação geográfica rápida, ou seja, um alto nível de contágio. Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou estado de pandemia, criando medidas de distanciamento e isolamento social, recomendando que a população evitasse lugares fechados e aglomerações. Segundo Mota (2021), a pandemia configura-se como uma catástrofe humanitária, alastrando-se como

uma crise que afeta as esferas sanitárias, econômicas, sociais, política e ecológica. A autora reconhece que o Serviço Social, diante das condições pandêmicas e do tratamento dado pelo Estado brasileiro, é duplamente ameaçado: por injuções conservadoras e ultraneoliberais do (des)governo Bolsonaro e pelas implicações da crise sanitária: que vão aumentar as demandas diretamente relacionadas com o acirramento das expressões da questão social e na singularidade do exercício profissional perante a pandemia.

Para o desenvolvimento do TCC, recorreu-se à dimensão quali-quantitativa, de tipo descritiva, por meio de estudo bibliográfico, documental e de campo. Assim, o estudo foi fundamentado nos dados brasileiros a respeito do mercado de trabalho, além de recorrer a análises relativas às particularidades socioeconômicas e políticas de Campos dos Goytacazes, antes e no curso da pandemia de covid-19.

Em relação à análise documental, foram selecionados os relatórios de pesquisa construídos pelo Gripes (2022), tais como: relatório final de iniciação científica do ano de 2022, para o conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); e as produções do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) intituladas *Teletrabalho e Teleperícia: orientações para assistentes sociais no contexto da pandemia (2021)* e *Perfil de assis-*

tentes sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional (2022).

Para o estudo de campo, foi construído um questionário, disponibilizado pela plataforma Google Forms e enviado para as coordenações de Serviço Social das áreas de Saúde, Assistência Social e Educação da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes na diligência de apresentar a proposta, buscar o quantitativo de profissionais e que este fosse encaminhado para esses/as profissionais, utilizando-se os meios de comunicação digitais, durante o mês de julho de 2022. Além disso, para o desenvolvimento da proposta, recorreu-se ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O questionário foi organizado em dois eixos: 1) contendo área de atuação, formação profissional, tempo de atuação, faixa etária, raça, gênero, especialização, carga horária, salário, vínculo e se desenvolve outra ocupação; 2) questionamentos relacionados com a distribuição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), o formato do trabalho durante a pandemia (remoto, híbrido, presencial), o acesso à internet, a oferta de cursos e capacitações por parte da instituição empregadora, a ampliação da carga horária trabalho e a intensificação deste nos anos de 2020 e 2021. Ao final, deixou-se espaço aberto para outros relatos que se julgassem relevantes.

Como resultados, obtiveram-se 38 respostas, incluindo as 3 políticas estudadas, sendo: 28,9% respostas de profissionais da assistência social; 65,7%, da política de saúde; e 15,7%, da política de educação.

Nos próximos itens, será analisada parte dos resultados da pesquisa. No segundo item,

a apresentação do perfil profissional, a partir das variáveis gênero e pertença étnico-racial. No terceiro item, os dados relativos ao mercado de trabalho, como área de atuação, tempo de atuação, carga horária, salário e vínculo de trabalho. No quarto item, serão abordados o trabalho e as condições de trabalho durante a pandemia de covid-19, especialmente nos anos de 2020 e 2021

PERFIL PROFISSIONAL

Para este item, recorrem-se aos dados adquiridos no estudo de campo relativos ao perfil profissional das assistentes sociais atuantes nas políticas de saúde, assistência social e educação no município de Campos dos Goytacazes, com as variáveis: gênero e pertença étnico-racial.

Do universo de 38 profissionais, 92,1% dos respondentes afirmam ser do gênero feminino enquanto 7,9% se identificam com o gênero masculino. Nesse contexto, não se registra respostas vinculadas aos não binários.

Os dados da pesquisa em Campos convergem com a realidade nacional, evidenciada por meio do CFESS (2022), que reafirma a histórica identidade feminina da profissão. Contudo, ao problematizar o tema, Moraes (2022) ressalta ser importante reconhecer o caráter não homogêneo da classe trabalhadora, as desigualdades e a desvalorização do trabalho feminino. A inserção de mulheres no mercado de trabalho também evidencia elementos relacionados com baixos salários, desprestígio, multitarefa e flexibilidade, intensificando o ritmo de trabalho.

Em relação à pertença étnico-racial, 56,3% se autodeclararam “brancas”, 31,6% se

consideram “pardas” e 13,2% se autodeclararam “pretas”, não havendo profissionais autodeclarantes indígenas ou de “outra” pertença étnico-racial. O quantitativo de profissionais negras, que envolve as autodeclaradas pretas e pardas, alcança 44,8% das profissionais.

O Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), aponta que o município de Campos dos Goytacazes possui maior percentual de população negra em comparação com a branca. O CFESS (2022, p. 32) questiona se a “[...] categoria profissional é realmente branca, ou há supressão da real identidade de cor/raça das/os profissionais?”, evidenciando a necessidade de ampliar o debate da identidade étnico-racial no Serviço Social brasileiro, questionando as classificações tradicionais identitárias, que carregam a forma de rotulagem colonizadora e da supremacia branqueadora.

Em síntese, os dados aqui apresentados caracterizam o mercado de trabalho do município de Campos dos Goytacazes, apontando para a identidade feminina da profissão, de predominância de pessoas autodeclarantes brancas.

O MERCADO DE TRABALHO EM SERVIÇO SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Neste item, objetiva-se analisar as expressões do mercado de trabalho no município de Campos dos Goytacazes, tais como: área de atuação, tempo de atuação, carga horária, faixa salarial e vínculo de trabalho.

Entre as 38 respostas registradas, 28,9% das profissionais atuam na assistência social; 65,7%, na política de saúde; e 15,7%, na políti-

ca de educação. Identifica-se a presença de 10,32% profissionais com duplo vínculo empregatício, os quais estão atuando nas políticas de assistência social, na política de saúde ou na política de educação e na política de saúde, o que configura a presença do duplo emprego na região.

Em relação à esfera de atuação, 94% das/os profissionais de Serviço Social desenvolvem as suas atividades na esfera municipal; dado previsto em função da metodologia adotada na pesquisa, visto que os questionários foram divulgados pelas coordenações de Serviço Social na Prefeitura de Campos dos Goytacazes. No entanto, também se registra a participação de duas profissionais da esfera estadual e que se encontram na política de saúde e de assistência social.

Em relação ao vínculo, 65,8% responderam ser estatutárias; 18,4%, celetistas; e os/as outras 15,9% respondentes estão divididas entre contrato por tempo determinado, contrato por tempo indeterminado e Recebimento de Pagamento Autônomo (RPA). As profissionais contratadas por regime de contrato com tempo determinado ou indeterminado e RPA totalizam 15,9% das/dos respondentes.

Ao cruzar os dados entre tempo de serviço na instituição e o tipo de vínculo, 66,6% das profissionais com os vínculos mais precários (RPA e contrato por tempo determinado ou indeterminado) possuem de 5 a 10 anos de prestação de serviço, o que preliminarmente indica uma recente contratação de profissionais com essas formas de vínculo.

Segundo o CFESS (2022), de forma geral, verifica-se, em âmbito municipal e nacional, a contratação com vínculos estatutários,

no entanto, nos últimos anos, tem sido notável uma expansão dos vínculos mais precários entre as/os assistentes sociais. Tais elementos estão sintonizados com a lógica do capitalismo neoliberal, de ampliação da mercantilização da força de trabalho, articulando a flexibilização das relações, dos vínculos e dos direitos trabalhistas, como elementos presentes tanto nas organizações privadas como nas públicas. Martins (2022) destacou que a flexibilização e a informalização da força de trabalho são uma tendência acentuada desde 1970, e que o Serviço Social é atingido por duas vias:

A primeira, com o aviltamento das condições de vida da classe trabalhadora, que é a insuficiência de garantir a manutenção da vida exclusivamente pelos ganhos da venda da força de trabalho. Essa massa que não encontra no trabalho as condições mínimas para garantir a vida digna recorre cada vez mais aos recursos das políticas sociais compensatórias como forma de garantir um mínimo de subsistência; a segunda, ao arrolar o trabalhador assistente social nessa onda de precarização estrutural, submete-o, inscrito como especialização do trabalho, aos mecanismos de flexibilização e precarização impostos à classe trabalhadora. Sendo assim, os assistentes sociais têm seu trabalho intensificado e fragilizado por possuírem uma demanda ampliada sem investimentos para contingenciar os flagelos dos usuários e por serem sujeitos precarizados no sistema, na condição de profissional que vende sua força de trabalho a instituições públicas e privadas (Martins, 2022, p. 264).

Isso apresenta-se como uma tendência que impacta no trabalho profissional e

na reprodução do assistente social como trabalhador, impondo decepções e processos aviltantes para execução das políticas sociais. O autor afirma, também, que a precarização corrói o trabalho e age sobre a carga horária desses profissionais, tal como se verifica no levantamento realizado.

Os resultados relativos à carga horária apontam que 44,7% das/os entrevistadas/os trabalham em regime de 20 horas semanais; 18,4% possuem a carga horária de 30 horas semanais; 18,4%, de 24 horas semanais; 7,8% responderam em “outros”; e 10,5%, de 40 horas semanais. A presença da carga horária de 40 horas indica a dissonância com a Lei nº 12.317, de 2010, a qual regulamenta a carga horária máxima de 30 horas semanais para a/o assistente social.

Diante dos percentuais apresentados, é possível refletir sobre os aspectos de flexibilização e precarização por dentro dos serviços públicos municipais. Dardot e Laval (2008 *apud* CFESS, 2022, p. 107) afirmam que o neoliberalismo não busca reduzir a intervenção estatal, mas impor a lógica privatista para o Estado, submetendo as “[...] regras da concorrência, redução de custos, [...] a racionalidade instrumental ao invés da razão pública”. Nessa dinâmica, o cenário para profissionais dentro de instituições públicas é de gradativamente diminuição da proteção trabalhista e de condições de trabalho agravantes.

Compreendendo a/o assistente social como profissional inserida/o na divisão sociotécnica do trabalho, que depende da venda da sua força de trabalho para sobreviver, como afirma Iamamoto (2006), questionou-se às/aos entrevistadas/os acerca dos dados

salariais. A esse respeito, verifica-se que 55,3% das profissionais recebem acima de 3 a 5 salários-mínimos; 13,2%, acima de 1 até 2 salários-mínimos; e 21,1%, acima de 2 até 3 salários-mínimos.

Ao aprofundar as análises dos dados, observa-se que, entre as respondentes de 1 até 2 salários-mínimos, 80% estão inseridas na política de assistência social, e todas atuam no regime de 20 horas de trabalho semanais, evidenciando o processo de precarização das relações trabalhistas por dentro do município.

Os dados da pesquisa nacional do CFESS (2022) estão em consonância com o município pesquisado, os quais afirmam que 55% das assistentes sociais pesquisadas, no Brasil, recebem remuneração entre R\$ 1.000 e R\$ 4.000, o que é mais uma forma de precarização e degradação das condições de vida da classe trabalhadora, visto que é uma profissão de nível superior (universitário) com exigências técnicas cada vez mais complexas.

Diante disso, os dados apresentados indicam o avanço do processo de precarização do mercado do trabalho de assistentes sociais na política social pública em Campos dos Goytacazes.

EXPRESSÕES DA PANDEMIA DE COVID-19 NOS ANOS DE 2020 E 2021 NO MERCADO DE TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Neste item, analisa-se o contexto da pandemia de covid-19, destacando a distribuição de EPI para as assistentes sociais; a modalidade de trabalho (presencial, semi-

presencial, híbrida ou remota); o acesso à internet e as condições de trabalho no contexto pandêmico.

Inicialmente, questionou-se o conhecimento das/dos profissionais em relação à Resolução CFESS nº 493/2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do/a assistente social, em que apenas 5,3% das/os profissionais responderam não conhecer essa resolução.

Como apontado na introdução, as medidas de distanciamento foram instituídas no contexto pandêmico, a fim de conter o avanço do novo coronavírus, promovendo o avanço da inserção de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), repercutindo na relação com os usuários, com outras profissões, outros trabalhadores e ampliando as modalidades de trabalho durante os anos de 2020 e 2021. Como resposta, obteve-se que 57,9% das/os profissionais se mantiveram no trabalho presencial; 28,9%, na modalidade híbrida; e 13,2%, na modalidade remota. Vale destacar que esse dado era esperado mediante o quantitativo de respondentes atuantes na política de saúde e que o serviço atuou como linha de frente para o combate do novo coronavírus.

Ao analisar as respostas relativas ao trabalho de tipo híbrido, verifica-se que 72,7% das profissionais atuavam na política de assistência social. Entre as trabalhadoras que trabalham de modo remoto, 40% atuavam na política de educação.

Outra medida para conter o avanço do novo coronavírus foi a utilização dos EPI. Segundo a Lei nº 13.979/2020, era de responsabilidade do contratante a distribuição gratui-

ta para aqueles profissionais que estivessem em contato direto com portadores ou possíveis portadores do vírus (Brasil, 2020). A esse respeito, 57,9% das assistentes sociais responderam que tiveram acesso imediato aos EPI; 23,7% relataram acesso, mas com alguma demora; 13,2% trabalharam virtualmente; e 5,2% afirmaram que não receberam.

Na sequência, quando questionadas/os sobre a utilização de internet, 63,6% afirmaram que a instituição disponibiliza internet enquanto 36,4% responderam negativamente. Entre as respostas negativas, há incidência das três áreas de atuação: 75% da política de saúde, 16,6% da política de educação e 8,3% da política de assistência social.

Posto isso, revela-se que o processo de flexibilização e precarização nos postos de trabalho vão além da divergência em regime de carga horária, contrato e remuneração. Para Antunes (2020), a expansão da TIC atinge todo o mercado de trabalho e, de forma geral, amplia os processos de terceirização, informalidade e flexibilidade, mostrando-se indissociáveis. Essa realidade atingirá o Serviço Social, sendo relevante pensar nos desdobramentos da larga inserção de tecnologia como nova exigência teórico-metodológico e técnico-operacional.

Além disso, o questionário de pesquisa apresentou dois questionamentos centrais para análise dos anos de 2020 e 2021. No primeiro momento, questiona-se em relação à ampliação da carga horária de trabalho no curso da pandemia: 78,9% das/os respondentes apontaram que “não ocorreu aumento da carga horária”, ao mesmo tempo que 21,1% das/os profissionais afirmam que “sim”.

Em contrapartida, quando questionadas/os: “Ao longo da pandemia (2020 e 2021), você avalia que houve intensificação da sobrecarga de trabalho?”, 81,6% das/os profissionais afirmam que sim, enquanto 18,4% negam a sobrecarga.

Diante dos dados apresentados, é necessário realizar o debate sobre o processo de heterogeneidade que constitui a classe trabalhadora, marcada por precarização, flexibilização, intensificação e violação dos direitos trabalhistas. Dando continuidade à dinâmica econômica e social estabelecida na década de 1970, Raichelis e Arregui (2021) e Antunes (2020) apontam como a “nova morfologia do trabalho” repercute e reconfigura o trabalho social em diferentes categorias:

Os variados estudos, levantamentos, depoimentos, bem como o acompanhamento atento do debate profissional em diversos espaços ocupacionais, públicos e privados, evidenciam, de um lado, o medo, as pressões, as angústias reais de assistentes sociais, especial, mas não exclusivamente, daqueles(as) que estão na linha de frente do trabalho presencial; e de outro, os sofrimentos e adoecimentos desencadeados em todos(as), tanto no trabalho presencial quanto no remoto, em meio à impotência para fazer frente às expressões mais dramáticas da questão social e às necessidades urgentes dos indivíduos e famílias que demandam atenção pública. (Raichelis; Arregui, 2021, p. 144)

Dessa maneira, as autoras afirmam que a pandemia de covid-19 trouxe novos elementos para esse debate por meio de ofensivos ataques às atribuições e às competências profissionais, contribuindo para o aumento

da pressão e da tensão nos espaços de trabalho. Outrossim, reafirmando, como já citado no segundo item deste trabalho, que as transformações no mercado de trabalho profissional também ocorrerão dentro do espaço estatal das políticas públicas (Raichelis; Arregui, 2021).

Ainda sobre esse debate, o CFESS (2021) ressalta que pensar na intensificação do trabalho na pandemia significa também considerar a identidade feminina da profissão, aprofundando a desigualdade da divisão sexual do trabalho, que está atrelada à dupla jornada (trabalho e cuidados domésticos), na qual inúmeras mulheres realizarão seu trabalho profissional em um ambiente que já possuem múltiplas tarefas socialmente impostas

Diante do quadro de crise sanitária, econômica e social, é possível apontar que a realidade do município de Campos dos Goytacazes demonstra particularidades da região, como a formação de profissionais em instituições públicas, a ampla contratação na área da educação e a contratação de profissionais em regimes de 20 horas. No entanto, segue a lógica capitalista moderna atrelada aos processos de naturalização da inserção tecnológica, intensificação do trabalho, precarização e flexibilização.

CONCLUSÃO

Esta proposta objetivou apresentar e analisar, nos limites de um artigo, os dados relativos ao estudo de campo sobre as impli-

cações da pandemia de covid-19 para mercado de trabalho das/os assistentes sociais na cidade de Campos dos Goytacazes, particularizando as áreas de saúde, assistência social e educação. Reconhece as/os assistentes sociais enquanto classe trabalhadora, sujeitas/os aos constrangimentos derivados das transformações do mundo do trabalho em função da venda de sua força de trabalho para subsistência.

A pandemia de covid-19 que assolou o mundo é um fenômeno sanitário dotado de caráter social, econômico, político e ecológico; o qual afetou todas as classes sociais, mas de formas diferenciadas. Destaca-se a percepção de intensificação do trabalho pelos profissionais atuantes nesse período. Isso permite levantar hipóteses sobre “o efeito isolamento social” nos sujeitos, os acúmulos da dupla jornada feminina e a relação de trabalho que se deteriora ao longo dos anos, compreendendo o processo de precarização dos vínculos e de condições de trabalho.

Ressalta-se que o trabalho não visa esgotar o tema, e sim reafirmar a necessidade da continuidade do debate sobre o tema, como espaço para a construção de estratégias de enfrentamento da realidade profissional. Ademais, ratifica a importância da Iniciação Científica como espaço estimulador para o desenvolvimento de conhecimento do aluno e avanços na área de Serviço Social – e, como desdobramentos da pesquisa, reconhece a necessidade de novas investigações a respeito do tema.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Coronavírus**: trabalho sob fogo cruzado. São Paulo, Boitempo, 2020.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Perfil de assistentes sociais no Brasil**: formação, condições de trabalho e exercício profissional. Brasília, DF: CFESS, 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf> Acesso em: 29 abr. 2024

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Teletrabalho e Teleperícia**: orientações para assistentes sociais. Brasília, DF: CFESS, 2021. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/teletrabalho-telepericia2020CFESS.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2024

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo de 2010 – Brasil, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Brasília, DF: Ibge. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados> Acesso em: 24 abr. 2024

MARTINS, V. **Precarização das condições de trabalho de assistentes sociais no Norte Fluminense**. In: MORAES C. A. S.; MENDES, J. T. N. (org.). **A questão social no Norte Fluminense**: expressões e enfrentamentos. Campos dos Goytacazes, RJ: Essentia Editora Fluminense, 2022. p. 260-277. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/livros/issue/view/283>. Acesso em: 28 abr. 2024

MORAES, C. A. S. Perfil profissional e áreas de atuação de assistentes sociais no Norte Fluminense. In: MORAES C. A. S.; MENDES, J. T. N. (org.). **A questão social no Norte Fluminense**: expressões e enfrentamentos. Campos dos Goytacazes, RJ: Essentia Editora Fluminense, 2022. p. 240-259. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/livros/issue/view/283>. Acesso em: 28 abr. 2024

MOTA, A. E. Crise sanitária, políticas públicas e sociabilidade: desafios ao Serviço Social brasileiro. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (org.). **Diálogos do Cotidiano**: Reflexões sobre o trabalho profissional. Brasília: CFESS, 2021. p. 49-65.

RAICHELIS, R.; 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. 134-52, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MVGcWc6sHCP9wFM5GHrpwQR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2024

A PRECARIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO: APONTAMENTOS DA PRODUÇÃO ACADÊMICO-CIENTÍFICA

Carlos Antonio de Souza Moraes⁸²

Katelin Dos Santos Aprigio⁸³

RESUMO

Neste artigo, construímos interpretações relativas à precarização do mercado de trabalho do Serviço Social a partir da produção científica brasileira publicada entre os anos 2000 e 2019. Para tanto, recorreremos à técnica de análise de conteúdo temática, com auxílio do *software* de pesquisa IRaMuTeQ[®]. Na etapa de pré-análise, selecionaram-se 76 produções científicas que, posteriormente, foram analisadas estatisticamente pelo *software* de pesquisa por meio do método Reinert, Classificação Hierárquica Descendente, cujos resultados foram apresentados no dendrograma de classes, com aproveitamento de 84,65% do *corpus*. A precarização, citada 268 vezes entre o *corpus* da pesquisa, é elemento característico do trabalho e da ampliação do mercado de trabalho do Serviço Social brasileiro, o qual demanda a construção de interpretações de seus segmentos de textos. As interpretações descritas neste artigo apontam para seis dimensões/núcleos de análise relativos ao tema.

Palavras-chave: mercado de trabalho; precarização; Serviço Social.

RESUMEN

En este artículo, construimos interpretaciones sobre la precariedad del mercado laboral de los Servicios Sociales a partir de la producción científica brasileña publicada entre los años 2000 y 2019. Para ello, recurrimos a la técnica del análisis de contenido temático, con la ayuda del software de investigación IRaMuTeQ[®]. En la etapa de preanálisis se seleccionaron 76 producciones científicas que posteriormente fueron analizadas estadísticamente por el software de investigación, utilizando el método de Reinert, Clasificación Jerárquica Descendente, cuyos resultados fueron presentados en el dendrograma de clase, con 84,65% de utilización del corpus. La precariedad, citada 268 veces en el corpus de la investigación, es un elemento característico del trabajo y expansión del mercado laboral del Servicio Social brasileño y exige la construcción de interpretaciones de sus segmentos textuales. [Las](#) interpretaciones descritas en este artículo apuntan a 06 dimensiones/núcleos de análisis relacionados con el tema.

Palabras clave: mercado de trabajo; precariedad; Servicio social.

82 Doutor em Serviço Social; Professor Associado da Universidade Federal Fluminense/Departamento de Serviço Social e Campos e Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudo e Pesquisa em Cotidiano e Saúde – Gripes/CNPq-UFF; Bolsista Produtividade em Pesquisa, CNPq.

83 Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal Fluminense/Departamento de Serviço Social; Bolsista de iniciação científica pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj e membro do Gripes/CNPq-UFF.

ABSTRACT

In this article, we construct interpretations regarding the precariousness of the Social Work labor market based on Brazilian scientific production published between the years 2000 and 2019. To do so, we used the thematic content analysis technique, with the help of the software of IRaMuTeQ® research. In the pre-analysis stage, we selected 76 scientific productions that were subsequently analyzed statistically by the research software, using the Reinert method, Descending Hierarchical Classification, the results of which were presented in the class dendrogram, with 84.65% utilization of the corpus. Precariousness, cited 268 times in the research corpus, is a characteristic element of the work and expansion of the Brazilian Social Work labor market and demands the construction of interpretations of its text segments. The interpretations described in this article point to 06 dimensions/cores of analysis related to the topic.

Keywords: job market; precariousness; Social work.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo consiste em apresentar resultados parciais do projeto de pesquisa “O mercado de trabalho do Serviço Social no Brasil e na Argentina”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com bolsa de iniciação científica vinculada à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) de 2024 a 2025.

O projeto de pesquisa objetiva “mapear, analisar e comparar as produções acadêmico-científicas brasileiras e argentinas a respeito do mercado de trabalho de assistentes sociais na entrada do século XXI”. Para o seu desenvolvimento, fundamentados em Bardin (2011), recorreremos à técnica de análise de conteúdo, com destaque para os três critérios de organização de uma análise: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Na etapa de pré-análise do material e seleção do *corpus* da pesquisa, os pesquisadores brasileiros recorreram a artigos científicos publicados em periódicos, classificados pelo Qualis Capes (2013-2016) entre A1 e B2;

artigos publicados nos Anais disponíveis *on-line* do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) e do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (Enpess); dissertações de mestrado e teses de doutorado publicadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, tendo, como recorte temporal, o ano de 2000 a 2019.

Além do mapeamento, foi realizada leitura inspeccional, bem como foram desenvolvidos 20 encontros de análise coletiva do material por meio de núcleos de estudos com a participação da equipe de pesquisa, para a definição do *corpus* final dessas fontes de dados.

Tais critérios proporcionaram a seleção de 23 artigos de periódicos, 7 artigos publicados nos Anais do CBAS, 8 artigos publicados nos Anais do Enpess, 23 dissertações de mestrado e 15 teses de doutorado, atingindo o quantitativo de 76 produções.

Na segunda fase, de exploração do material, recorreremos à técnica de “análise de conteúdo temática ou categorial”, com recurso ao *software* de pesquisa IRaMuTeQ®. Esse *software* caracteriza-se como informatizado

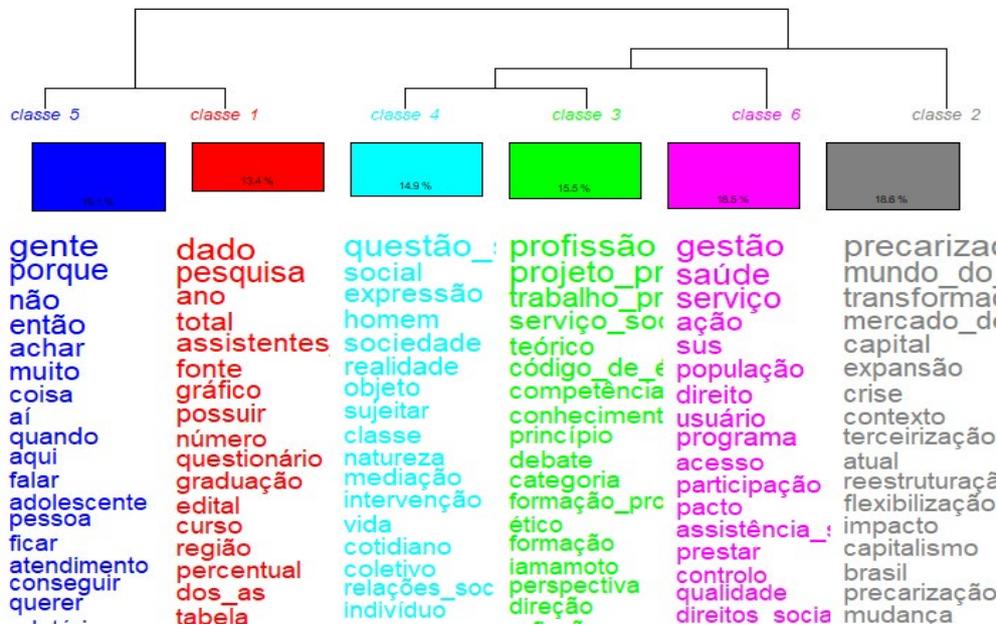
para análise de textos, que busca apreender a estrutura e a organização do discurso, informando as relações entre os mundos lexicais mais frequentemente comunicados (Santos *et. al.*, 2017).

O processamento do *corpus* da pesquisa no IRaMuTeQ®, por meio da análise estatística denominada Classificação Hierárquica Descendente (CHD) ou método Reinert, apresentou os seguintes índices: 17.662

segmentos de texto; 30.460 formas; 624.009 ocorrências; 20.116 lemas; 19.123 formas ativas; e 972 formas suplementares. Ademais, houve um aproveitamento de 84,65% do *corpus*, o que é compreendido como um resultado positivo para o prosseguimento das análises.

Depois do processamento e do agrupamento quanto às ocorrências das palavras, a CHD criou o dendograma das classes, conforme a Figura 1:

FIGURA 1 – DENDOGRAMA DAS CLASSES FORNECIDAS PELO SOFTWARE IRAMUTEQ®



Fonte: Gripes/CNPq-UFF (2023).

Na fase de tratamento dos resultados, terceira etapa da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), elegemos as 20 palavras com maior ocorrência em cada classe do Dendograma. Para este artigo, optamos por apresentar as interpretações relativas à “precarização”, citada 268 vezes entre o *corpus* da pesquisa e vincula-

da à classe 2, que representa 18,6% do material analisado.

As interpretações relativas aos segmentos de textos que compartilham a palavra “precarização” possibilitaram identificar o seu teor, classificando-os em seis dimensões/núcleos de discussão que, em alguns casos, apresentam subdivisões. São elas: 1) A deter-

minação estrutural da precarização, tratada a partir da tríade neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e seus impactos nas políticas sociais; 2) As funcionalidades da precarização à lógica do capital; 3) A ampliação do mercado de trabalho do Serviço Social brasileiro restringida à precarização do trabalho; 4) As expressões da precarização no mercado de trabalho profissional; 5) Os impactos da precarização na formação profissional e no trabalho docente; e 6) As particularidades da precarização na área de Serviço Social: adoecimento, trabalho feminino e projeto profissional.

A DETERMINAÇÃO ESTRUTURAL DA PRECARIZAÇÃO, TRATADA A PARTIR DA TRÍADE NEOLIBERALISMO, GLOBALIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E SEUS IMPACTOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nesta dimensão, a precarização é abordada a partir de análises da sociedade capitalista de tipo neoliberal e das transformações processadas pela globalização e a reestruturação produtiva, o que indica que os elementos estruturais e as transformações sociopolíticas e histórico-conjunturais se expressam no cotidiano do trabalhador e, particularmente, em suas condições laborais, cada vez mais precarizadas.

Os segmentos de textos relativos ao neoliberalismo o reconhecem como um dos mecanismos de superação da crise do capital, que tem se legitimado nas sociedades capitalistas, promovendo o desmonte de direitos sociais e trabalhistas, a perda das identidades individuais e coletivas, com tendência de

descartabilidade humana, crescimento da desigualdade, da exclusão e do desemprego.

Acompanhada do capitalismo de tipo neoliberal, a reestruturação produtiva tem sido analisada pelos segmentos de textos, associada à precarização e à flexibilização, reconfigurando o trabalho por meio de novas modalidades de ocupação. Entre as análises, o desemprego estrutural tem sido apontado a partir de uma dupla relação: como recurso para e resultado da precarização dos postos de trabalho, visto que ele é utilizado como instrumento de pressão sobre os/as trabalhadores/as para aceitar condições cada vez mais precarizadas de seleção e provimento dos postos de trabalho.

Em quantitativo menos expressivo do que o neoliberalismo e a reestruturação produtiva, a globalização é apontada entre os segmentos de textos como elemento favorável às estratégias do capitalismo mundializado. Assim, há o reconhecimento de que,

[...] são mudanças a partir do cenário internacional cujos movimentos de globalização no mercado e nos meios de comunicação e informação também chamado de mundialização da economia exigem um trabalhador adaptado às novas condições que o mundo do trabalho impõe e que se caracterizam pela flexibilização, desregulamentação e precarização das condições de trabalho [...] (Guimarães; Rocha, 2008, p. 38).

Além desses elementos, o *corpus* da pesquisa avança ao reconhecer que mudanças gestadas no âmbito estatal alteram significativamente as condições e relações de trabalho da classe trabalhadora. Essas modificações, que se apresentam como retro-

cessos dos direitos sociais, chegam à classe trabalhadora pelo viés da precarização do trabalho e pela focalização e seletividade das políticas sociais.

Desse modo, os segmentos de textos apontam que,

[...] essa realidade de precarização no âmbito estatal é reafirmada pela contrarreforma do estado que promove pela adoção dos princípios neoliberais, o sucateamento dos serviços públicos com implicações diretas no trabalho dos profissionais que prestam tais serviços [...] (Nascimento; Nicolau, 2018, p. 207).

Nesse contexto, independentemente do lugar que os trabalhadores ocupam no mercado de trabalho, em instituições públicas ou privadas, são afetados pelas condições de precarização que atingem todos os países. No setor privado, os trabalhadores são submetidos diretamente ao capital, sofrendo com critérios e pressões por produtividade; e no setor público, os trabalhadores ditos estáveis também têm sofrido com a precarização de seu trabalho, tanto na inércia de seus salários quanto na precarização das condições de trabalho e na falta de realização de novos concursos públicos, além das pressões por produtividade.

AS FUNCIONALIDADES DA PRECARIZAÇÃO À LÓGICA DO CAPITAL

A interpretação dos segmentos de textos que abordam a precarização aponta para outra dimensão: as suas funcionalidades à reprodução do sistema capitalista. Tais elementos podem ser lidos em:

[...] esse quadro de informalidade jurídica nas relações de trabalho o que tratamos aqui como um dos desdobramentos da precarização das relações de trabalho gera também uma nova face das condições de subordinação nas relações empregatícias entre profissional e empregador [...] (Dantas, 2010, p. 108).

Nesse sentido, o que se observa é que a precarização tem sido analisada como estratégia de dominação, acompanhada por ataques à legislação protetora do trabalho, com defesas relativas à desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o do trabalho, submetendo trabalhadores a condições inadequadas de trabalho e, em muitas situações, análogas à escravidão.

A AMPLIAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO RESTRINGIDA À PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

De forma geral, as produções científicas relativas ao mercado de trabalho de assistentes sociais no Brasil recorrem aos eixos de análise anteriormente citados e apontam que, entre os anos 1990 e a entrada do novo século, houve uma ampliação de postos de trabalho, impulsionada pela Constituição Federal de 1988, considerada uma Constituição cidadã, e a descentralização/municipalização das políticas sociais, por meio de uma rede socioassistencial, integrada por programas sociais. Observa-se também um rearranjo promovido pelas estratégias de privatização e de publicização que favoreceram a expansão do terceiro setor, resultando no desmonte de instituições tradicionais empregadoras

de assistentes sociais e ampliando a inserção profissional em Organizações Não Governamentais, ao mesmo tempo que é redefinida a sua inserção na esfera privada, ainda que predomine o Estado como o principal empregador (Moraes; Santos; Gonçalves, 2020).

Contudo, no mesmo momento em que se verificou a expansão do mercado de trabalho profissional, foi evidenciada a precarização das condições de inserção no mercado de trabalho, das condições de trabalho e de suas relações. Assim, todos os elementos abordados até aqui permitiram-nos apontar (Moraes; Azevedo; Silva, 2023, p. 10) para a construção do seguinte pressuposto:

[...] o mercado de trabalho do Serviço Social, no Brasil, desde os anos 1990 até o primeiro vicênio do século XXI, tem sofrido processos de expansão restringida à precarização do trabalho, de suas condições e relações. Tal comportamento tem sido determinado por elementos estruturais e por uma conjuntura sociopolítica e econômica latino-americana, que assume particularidades no Brasil, marcada pela crise estrutural do capital, pelo neoliberalismo, pela reestruturação produtiva, pela globalização/mundialização do capital e pelas contrarreformas estatais e de políticas sociais.

AS EXPRESSÕES DA PRECARIZAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO PROFISSIONAL

A interpretação da precarização e dos seus segmentos de textos aponta para algumas de suas expressões no mercado de trabalho, tais como: flexibilização, desregulamentação dos vínculos e baixos salários. Tais elementos são tratados a partir do acelerado processo de precarização das condições ob-

jetivas e subjetivas de trabalho, bem como da precarização das relações de trabalho.

Flexibilização

Com o desmonte dos direitos sociais e da proteção do trabalho, o mercado tem aproveitado as brechas para propor alterações no trabalho, encontrando legitimidade pelo Estado para a implementação dessas mudanças.

As análises verificadas nos segmentos de textos apontam para a associação desses fatores com o trabalho dos/as assistentes sociais, como se pode ler a seguir:

[...] portanto essa dinâmica de flexibilização e precarização atinge também o trabalho do assistente social nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos [...] (Raichelis, 2011, p. 420).

Desregulamentação dos vínculos

A desregulamentação dos vínculos de trabalho é abordada a partir das alterações na legislação trabalhista que, articulada à flexibilização, permite maior instabilidade e insegurança no trabalho. Contudo, a interpretação dos segmentos de textos aponta para um quantitativo restrito de análises relativas à Lei nº 13.429/2017, conhecida como a Lei da Terceirização, e à Lei nº 13.467/2017, Lei da (Contra) reforma trabalhista, que promove uma mudança significativa na Consolidação das Leis do Trabalho, ambas sancionadas pelo Presidente Michel Temer (Brasil, 2017a, 2017b).

Tais elementos, associados à depreciação dos espaços de trabalho e ao achatamento salarial, têm determinado a busca de assistentes sociais, por mais de um vínculo de trabalho, dentro ou fora do Serviço Social, contribuindo para o aumento da jornada de trabalho. Nesse sentido, há uma explosão de vínculos precários, mediante subcontratações, vínculos temporários e terceirizados, evidenciando a condição de classe trabalhadora das assistentes sociais.

Baixos salários

O achatamento dos salários das assistentes sociais brasileiras tem sido apontado pelo *corpus* da pesquisa e evidencia mais uma face da precarização do mercado de trabalho profissional, com impactos no exercício da profissão e para a condição de sobrevivência das assistentes sociais.

O *corpus* da pesquisa analisado aponta para a predominância de até três salários mínimos entre as assistentes sociais brasileiras. Esses dados são congruentes aos resultados apontados pela pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2022, p. 117), que reconhece os baixos salários como expressão da “[...] intensa precarização dessa força de trabalho”, visto que se trata “de uma profissão de nível universitário, com exigências de qualificação técnica e educação continuada cada vez mais complexas”.

OS IMPACTOS DA PRECARIZAÇÃO NA FORMAÇÃO PROFISSIONAL E NO TRABALHO DOCENTE

As análises relativas à precarização do mercado de trabalho profissional têm par-

ticularizado e, em maior medida, explorado elementos relativos à formação e ao trabalho, com ênfase no trabalho docente.

Formação profissional

No eixo da formação profissional, a precarização é tratada tanto em relação às instituições públicas quanto às privadas, por meio do ensino presencial e a distância, no nível da graduação e da pós-graduação.

Na graduação, o estágio supervisionado tem se apresentado como um espaço para estudo e análise do trabalho profissional, considerando o princípio da totalidade e as contradições presentes, conforme pode-se ler nos segmentos de texto em destaque:

[...] a partir do estágio curricular obrigatório já se percebe o reflexo dessa mudança de cenário do mercado de trabalho profissional para os assistentes sociais e as repercussões no trabalho profissional [...] a saber o crescente processo de precarização das condições de trabalho (Oliveira, 2019).

Lewgoy (2013) ressalta a importância do estágio supervisionado para o processo ensino-aprendizagem, da imersão no mundo profissional e do contato com a sociedade. No entanto, as atuais tendências do mundo do trabalho têm alijado o processo de formação profissional dos discentes. Em um texto mais recente, Lopes e Lewgoy (2022, p. 94) afirmam que os impactos da flexibilização e da precarização no mundo do trabalho têm ocasionado “a expansão, privatização e precarização do ensino superior, expressos por uma série de medidas e políticas que versam sobre os interesses do mercado, visando ao

lucro e não a uma formação crítica de qualidade”. Somando-se essas duas tendências, o resultado é um processo de formação com evidentes lacunas, além de uma perda significativa dos espaços sócio-ocupacionais.

Trabalho docente

O debate da precarização na formação profissional na área de Serviço Social problematiza, em maior medida, as suas particularidades no trabalho docente. Em instituições do ensino superior públicas, a ênfase é dada à precarização das condições objetivas de trabalho e às exigências por produtividade. Em instituições privadas, a precarização tem sido analisada a partir dos elementos de flexibilização e desregulamentação dos vínculos. Em todas elas, o recurso à tecnologia de informação e comunicação e suas implicações para o trabalho docente têm sido enfatizados.

Formação continuada

Além dos elementos acima mencionados, a precarização do trabalho e do mercado de trabalho profissional tem sido analisada como dificultador do processo de formação continuada das assistentes sociais.

Os segmentos de textos apontam para o reconhecimento das assistentes sociais como trabalhadoras assalariadas, afetadas pela insegurança do emprego, pela intensificação do trabalho, ausência de progressão e ascensão na carreira, além de baixos salários que, de forma geral, dificultam e desmobilizam as profissionais para a formação continuada, ainda que esta constitua princípio fundamental do Código de Ética Profissional (1993) e permita ao/a assistente social anali-

sar as tendências e as limitações do mercado de trabalho, a fim de construir respostas mais qualificadas às expressões da questão social.

AS PARTICULARIDADES DA PRECARIZAÇÃO NA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL: ADOECIMENTO, TRABALHO FEMININO E PROJETO PROFISSIONAL

As análises relativas às particularidades da precarização na área de Serviço Social têm destacado o adoecimento profissional, o trabalho da mulher e os elementos relativos aos compromissos com o projeto ético-político profissional.

Adoecimento profissional

A respeito do adoecimento profissional a partir do trabalho, os principais determinantes sinalizados pelo *corpus* se vinculam às condições de trabalho indignas, à alta exigência por produtividade, à insegurança do vínculo e à não realização profissional.

Trabalho da mulher

A inserção da mulher no mundo do trabalho é uma conquista histórica dos movimentos sociais em prol dos direitos femininos. No campo do Serviço Social, a histórica predominância feminina entre as assistentes sociais traz elementos relevantes para a análise, como a divisão sexual do trabalho e a precarização do trabalho da mulher.

Aspecto a se destacar é que, entre o *corpus* da pesquisa, as análises relativas a esse tema, têm enfatizado a política de assistência social e o trabalho das assistentes sociais no Sistema Único de Assistência Social (Suas), conforme podemos ler a seguir:

[...] o expressivo número de mulheres trabalhadoras do SUAS convoca a reflexão sobre a divisão sexual do trabalho, neste caso, especificamente, a reflexão sobre as mulheres trabalhadoras do SUAS e as condições de precarização a que estão submetidas [...] (Berwig, 2018, p. 111).

Esse dado não diverge dos dados nacionais que sinalizam para a Política de Assistência Social e a Política de Saúde como as principais áreas de atuação das assistentes sociais brasileiras. Cabe ressaltar o maior protagonismo da Política de Assistência Social a partir da primeira década do século XXI, quando foi criada uma institucionalidade vinculada ao Suas e ofertada, em grande medida, por serviços públicos municipais, ampliando o mercado de trabalho das assistentes sociais brasileiras e as limitadas possibilidades de enfrentamento das expressões da Questão Social.

Precarização a partir da perspectiva dos fundamentos do serviço social

Os segmentos de textos também têm problematizado os impactos da precarização do trabalho e do mercado de trabalho na direção social da profissão e na defesa do projeto ético-político profissional. Tais elementos têm sido tratados a partir do debate da mercantilização do ensino superior e do sucateamento da formação profissional; das condições éticas e técnicas para a realização o trabalho; das particularidades da precarização nos serviços públicos municipais; das fragilidades dos vínculos e dos constrangimentos decorrentes, tensionando as formas de efetivação do projeto ético-político profissional do Serviço Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As interpretações relativas aos segmentos de textos dos 76 artigos que se referem à palavra “precarização” possibilitaram a identificação e a classificação de seis dimensões/núcleos de discussão que, em alguns casos, apresentam subdivisões, tais como mencionados no desenvolvimento do artigo.

O estudo de cada dimensão/núcleo de discussão aponta para algumas conclusões preliminares:

Sob a perspectiva dos sujeitos sociais, há ênfase na análise da precarização e de suas implicações para os trabalhadores dos serviços, particularmente, as assistentes sociais, havendo poucas análises relativas aos usuários dos serviços, seja os estudantes no campo da formação profissional, seja os demais usuários dos serviços sociais;

Embora as pesquisas tenham se dedicado ao debate da divisão sexual do trabalho, a precarização e seus impactos para o trabalho de assistentes sociais como trabalhadoras assalariadas, a dimensão racial ainda demanda maiores investimentos em análises;

O debate da precarização a partir dos fundamentos do Serviço Social, ainda que presente entre o *corpus* da pesquisa, não tem sido tratado tendo como eixo de análise à Questão Social, pouco referenciada entre os segmentos de textos analisados.

Diante disso, reconhecemos que os quatro elementos citados e as dimensões/núcleos analisados ao longo do artigo demandam novos estudos, aprofundando e atualizando o debate da precarização no mercado de trabalho das assistentes sociais brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. Fordismo, Toyotismo e Acumulação flexível. In: ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 21-46.
- BERWIG, S. E. **Os trabalhadores do SUAS:** regulação e resistência em tempos de reforma do estado brasileiro. 2018. 216 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 63-A, p. 1-2, 31 mar. 2017a.
- 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 nº 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 134, p. 1-7, 14 jul. 2017b.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Perfil de assistentes sociais no Brasil:** formação, condições de trabalho e exercício profissional. Brasília, DF: CFESS, 2022. 144 p.
- DANTAS, K. L. D. **Precarização do trabalho dos assistentes sociais dos Centros de Referência da Assistência Social de Campina Grande.** 2010. 131 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.
- GUIMARÃES, G. T. D.; ROCHA, M. A. M. Transformações no mundo do trabalho: repercussões no mercado de trabalho do assistente social a partir da criação da LOAS. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 23-41, 2008.
- LEWGOY, A. M. B. O estágio supervisionado em serviço social: desafios e estratégias para a articulação entre formação e exercício profissional. **Temporalis**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 63-90, 2013.
- LOPES, G.; LEWGOY, A. Impactos do mundo do trabalho na supervisão de estágio em Serviço Social. **Argumentum**, Vitória, v. 14, n. 3, p. 92-105, 2022.
- NASCIMENTO, S. S.; NICOLAU, M. C. C. Transformações sociais e Serviço Social: a precarização do trabalho na assistência estudantil. **Temporalis**, Brasília, v. 18, n. 35, p. 196-219, 2018.
- RAICHELIS, R. 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.
- SANTOS, V.; SALVADOR, P.; GOMES, A.; RODRIGUES, C.; TAVARES, F.; ALVES, K.; BEZERRIL, M. IRAMUTEQ nas pesquisas qualitativas brasileiras na área da saúde: scoping review. In: Congresso Ibero-Americano em investigação qualitativa, 6, 2017, Lisboa. Anais [...], Lisboa, 2017.

UM ESTUDO ACERCA DA RELEVÂNCIA DO EDUCADOR SOCIAL NO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Geney Soares Quintino Chaves⁸⁴

José Renato de Oliveira Pim⁸⁵

Tauã Lima Verdan Rangel⁸⁶

Tiago Rodrigues da Fonseca⁸⁷

RESUMO

A presente pesquisa focaliza um olhar para a trajetória sobre a relevância dos educadores sociais em acolhimentos institucionais destinados a crianças e adolescentes. Destacam-se fragmentos da importância da função do educador social na proteção física, mental, educacional e da saúde da criança e do adolescente que são inseridos no contexto do acolhimento institucional. Com objetivo de garantia dos direitos da criança e do adolescente no acolhimento institucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei Federal nº 8.069/1990, e a Constituição Federal de 1988 inauguram uma proteção integral e direcionar o trabalho do educador social dentro do acolhimento institucional para garantir os direitos da criança e do adolescente que tiveram seus direitos violados pelos guardiões que detêm poder familiar. Pelo exposto, o educador social desempenha grande relevância e impacto na vida dos acolhidos no acolhimento institucional, pois ele tido como condutor responsável da criança e do adolescente durante sua permanência nas instituições.

Palavras-chave: educador social; acolhimento institucional; criança e adolescente.

-
- 84 Discente do Curso de Pedagogia pelo Centro Universitário Unifacvest do Polo de Cachoeiro de Itapemirim-ES. Bacharel em Direito pela Faculdade Metropolitana São Carlos de Bom Jesus do Itabapoana - RJ. Especialista Lato Sensu em Educação em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Especialista Lato Sensu em Garantia dos Direitos e Política de Cuidados à Criança e ao Adolescente pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB). E-mail: geneysoares@hotmail.com
- 85 Doutor (2015-2019) pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ). Mestre (2012-2014) pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo. Professor da Prefeitura Municipal de Castelo do Espírito Santo. E-mail: jrtpin@hotmail.com
- 86 Estudos Pós-Doutorais - Programa de Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense (2019-2020; 2020-2021). Doutor (2015-2018) e Mestre (2013-2015) em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Grupo de Pesquisa "Fases e Interfaces do Direito", vinculado à Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCl). Professor Universitário, Pesquisador e Autor de artigos e ensaios na área do Direito. E-mail: taua_verdan2@hotmail.com
- 87 Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública pela Centro Universitário de Lins-SP. Discente do Curso de Pós-Graduação em Prevenção às Violências, Promoção da Saúde e Cuidado Integral pela Universidade Federal do Espírito Santo. Discente do Curso de Pós-Graduação em Enfrentamento das Violências Contra Crianças e Adolescentes pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB). E-mail: tiagorodriguesdafonseca@gmail.com

RESUMEN

Esta investigación se centra en mirar la trayectoria de la relevancia de los educadores sociales en la atención institucional a niños y adolescentes. Se destacan fragmentos de la importancia del papel del educador social en la protección física, mental, educativa y de salud de niños y adolescentes que se insertan en el contexto de atención institucional. Con el objetivo de garantizar los derechos de los niños y adolescentes internados en instituciones, el Estatuto del Niño y del Adolescente, establecido por la Ley Federal nº 8.069/1990, y la Constitución Federal de 1988 inauguran la protección integral y orientan la labor del educador social en el ámbito institucional. atención para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes que han visto vulnerados sus derechos por parte de tutores que ostentan el poder familiar. Con base en lo anterior, el educador social tiene gran relevancia e impacto en la vida de quienes se encuentran en acogimiento institucional, al ser considerado un guía responsable de los niños, niñas y adolescentes durante su estancia en las instituciones.

Palabras clave: educador social; recepción institucional; niño y adolescente.

ABSTRACT

This research focuses on looking at the trajectory of the relevance of social educators in institutional care for children and adolescents. Fragments of the importance of the role of the social educator in the physical, mental, educational and health protection of children and adolescents who are inserted in the context of institutional care stand out. With the objective of guaranteeing the rights of children and adolescents in institutional care, the Child and Adolescent Statute, established by Federal Law No. 8,069/1990, and the Federal Constitution of 1988 inaugurate integral protection and direct the work of the social educator within institutional care to guarantee the rights of children and adolescents who have had their rights violated by guardians who hold family power. Based on the above, the social educator has great relevance and impact on the lives of those in institutional care, as he or she is considered a responsible guide for children and adolescents during their stay in institutions.

Keywords: social educator; institutional reception; children and adolescents.

INTRODUÇÃO

Para tal reflexão, é importante compreender que, no território brasileiro, deverá existir em cada município um acolhimento institucional de criança e adolescente que tiveram seus vínculos familiares interrompidos de forma temporária ou definitiva por determinação judicial. Esa decisão judicial visa assegurar os direitos da criança e do adolescente que tiveram suas garantias de proteção violadas pelos guardiões do poder familiar.

A partir das normativas nacionais jurídicas acerca do direito da criança e do adolescente, determinou-se que as unidades de acolhimento institucional para todo o seu público

possuam uma equipe técnica multidisciplinar e profissionais capacitados como educadores sociais para o desenvolvimento no atendimento da criança e do adolescente que precisam da proteção integral do acolhimento institucional. Por meio dos novos paradigmas, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECON), instituído pela Lei nº 8.069/90, no art.98, incisos I, II e III, mantém uma prevenção contra qualquer tipo de violações, por ação ou omissão da sociedade, do Estado, por abuso dos pais ou dos responsáveis da criança e do adolescente no âmbito nacional (Brasil, 1990).

Tratou -se compreender a que trabalho destinado ao educador social na unidade de acolhimentos institucional está atreladas as

políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social no país, visto que o educador social é um componente efetivo de garantia de uma vida digna do acolhido, que só é possível mediante a conquista do princípio do Estado Democrático de Direito. Com base nos estudos de Medeiros e Martins (2018), o educador social deve ir além da garantia dos atendimentos à higiene, à alimentação e aos cuidados diários, estando voltado também ao amparo das necessidades emocionais.

Ao abordar a história do trabalho dos educadores sociais situados nos espaços de acolhimento institucional de criança e adolescente, notou-se que os desafios da sua funcionalidade são muitos, uma vez que estes não ficam retidos somente no ambiente interno do acolhimento institucional. Assim, sua ampla funcionalidade no campo da proteção integral no processo de responsabilidade no aspecto das suas atividades estende-se ao ambiente escolar, à saúde, às atividades culturais, às atividades esportivas e às atividades programadas externamente.

Nesse contexto, a criança e o adolescente no acolhimento institucional têm na figura do educador social um espelho da mãe e do pai no seu cotidiano diário. O educador social, neste sentido, faz parte de uma rede de proteção especial de várias políticas públicas institucional para crianças e os adolescentes em situações de violações de direitos no acolhimento institucional. Trata-se compreensão de que o educador social busca o princípio da legalidade do sistema máximo de garantias de direitos individuais e sociais, dos quais são titulares todas as crianças e os

adolescentes sobre sua responsabilidade no acolhimento institucional.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo configura uma revisão bibliográfica sistemática acerca da relevância do educador social no acolhimento institucional de crianças e adolescentes. Segundo Gil (2002), um estudo de revisão bibliográfica sistemática é aquele que é um trabalho de natureza exploratória, que propicia bases teóricas ao pesquisador para auxiliar no exercício reflexivo e crítico sobre o tema em estudo.

Metodologicamente, este trabalho pautou-se em buscas no Catálogo eletrônico de Dissertações e Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC), ao longo de 2023. Utilizando o termo “relevância do educador social” como descritor para buscas no referido Catálogo, buscou-se selecionar publicações de dissertações e teses dos últimos cinco anos (2017 a outubro 2023) que tivessem estreito diálogo com o tema estudado. Assim, tais publicações constituíram os *corpos material deste estudo*.

DESENVOLVIMENTO

A Doutrina da Proteção Integral do (ECRIAD) é a base fundamental da nova forma de trabalhar do educador social com a criança e o adolescente no comprometimento do acesso necessidades dos direitos individuais e sociais das quais são titulares de direitos dentro do acolhimento institucional. O educador social, assim, trabalha o desenvolvimento humano da criança e do adolescente

em razão da sua condição especial dentro do acolhimento institucional.

Art. 3º A criança e ao 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 (Brasil,1990).

Em suma, a responsabilização do trabalho do educador social no acolhimento institucional é um dos pilares decorrentes dos direitos das crianças e dos adolescentes contextualizados na Constituição Federal de 1988. Estado estão inseridos com objetivos da centralidade do Estado de promover as garantias dos direitos da criança e do adolescente de forma que seus direitos progressivamente possam ser desfrutados sem qualquer violação dos seus direitos. Lôbo (2009, P.53) assim leciona,

O princípio do melhor interesse significa que a criança – incluído o adolescente, segundo a Convenção Internacional dos Direitos da Criança – deve ter seus interesses tratados com prioridade, pelo Estado, pela sociedade e pela família, tanto na elaboração quanto na aplicação dos direitos que lhe digam respeito, notadamente nas relações familiares, como pessoa em desenvolvimento e dotada de dignidade.

No que se refere ao texto constitucional de 1988, no art.227, consta que é dever da família, da comunidade, da sociedade e do Estado, a efetivação desses direitos (Brasil,1988),

assegurando as condições para o desenvolvimento integral da criança e do adolescente até 18 anos de idade

É imperioso destacar que o educador social está ligado a todas as questões inerentes à vida da criança e do adolescente no seu desenvolvimento no eixo familiar dentro do acolhimento institucional, que deve dar conta de sua efetivação por meio de políticas públicas sobre princípios fundamentais em prol da vida digna, para garantir a sua proteção e seus direitos fundamentais. Segundo Graciani,

Um dos objetivos fundamentais do educador social é proporcionar às crianças e aos adolescentes meios para que eles possam entender e aceitar, de uma forma digna, os limites e as regras necessários ao exercício da cidadania. Assim, seu trabalho é, acima de tudo, um trabalho que possibilita às crianças e aos adolescentes o desejo de pertencerem, de serem considerados e ouvidos, de poderem expressar os seus anseios e as suas angústias. (Graciani, 2011, p.6)

O (ECRIAD), portanto, na sua política pública das medidas de proteção, viabiliza as condições de acesso e permanência na casa de acolhimento institucional, quando os direitos da criança e do adolescente são violados, com o objetivo principal de resguardar os direitos enquanto eles permanecem inseridos naquele ambiente acolhedor institucional para assegurar os direitos que deveriam ser resguardados pela família natural. De acordo com Dias, Pedroso e Santos (2015), o abandono, a negligência e o uso de substâncias psicoativas dos responsáveis estão entre os determinantes que influenciam a entrada de crianças e adolescentes na instituição de acolhimento.

Trata-se de uma intervenção momentânea, o art. 98, incisos I, II e III do (ECRIAD) (Brasil, 1990), que define o acolhimento institucional de criança e do adolescente, normalmente relacionada com um longo processo de violação de direitos com conduta que permeia seus locais de vivência. Para Silva (2010), a partir da promulgação do ECRIAD, a cultura do abrigamento, por parte de entidades com perfil assistencialista, foi deixado de lado, passando a ser visto pela ótica da proteção integral e promoção dos direitos sociais.

No que se refere ao trabalho do educador social no acolhimento institucional no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atualmente, existe 4.533 acolhimentos institucionais, ou seja, uma casa lar em cada município brasileiro para atender criança e adolescente que foram inseridas no ambiente acolhedor (Rodrigues, 2020). Conforme a Figura 1, 30.982 crianças e adolescentes em unidade de acolhimento institucional brasileira em outubro 2020.

FIGURA 1 - TÍTULO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL



Fonte: Sistema Nacional de Acolhimento apud Rodrigues (2020).

Conforme a Figura 02, no Brasil, em outubro de 2020, a faixa etária de adolescentes com mais de 15 anos em acolhimento institu-

cional forma um quantitativo de 8.646, sendo mais da metade do sexo masculino

FIGURA- 1-TÍTULO FAIXA ETÁRIA E TEMPO DE ACOLHIMENTO



Fonte: Sistema Nacional de Acolhimento apud Rodrigues (2020).

O (ECRIAD) regulamenta tal matéria à medida que prevê o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, em que a natureza jurídica de tais medidas não é sancionatória, no sentido de que são aplicadas aos seus destinatários em decorrência de um serviço de proteção social especial de alta complexidade, para atender crianças e adolescentes afastados temporariamente do seu núcleo familiar e comunitário.

De acordo com Bassoli e Figueiredo (2020), são unidades de acolhimento institucional de criança e adolescente que possuem

característica de assistência psicossocial assistida por equipe multiprofissional composta por psicólogo, pedagogo, assistente social e educador social.

As unidades de acolhimento institucional são serviços especializados em proteção social especial considerado de alta complexidade, para crianças e adolescentes, afastados temporariamente do seu núcleo familiar e/ou comunitário, bem como os que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Essas unidades integram o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Ito; Azevêdo, 2021, p. 2).

Trata-se de uma intervenção momentânea qual o educador social, no acolhimento institucional no curso da vida, garante os direitos da criança e do adolescente nos serviços de cuidado, fortalecimento e reestabelecimento de vínculos familiares e comunitários, visando a um trabalho com criança e adolescente em situação de vulnerabilidade social em todos os aspectos. Segundo Magalhães (2011), a percepção sobre a atuação do educador social é identificada pelo desempenho do seu trabalho e pela forte influência sobre o comportamento no processo de socialização primária do acolhido, o que torna de grande importância o seu trabalho nas unidades de acolhimento.

O princípio da legalidade garante que o trabalho do educador social seja regulamentado na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) sobre registro profissional (CBO) sob o nº 5153-05. A CBO é um documento que retrata a realidade das profissões do mercado de trabalho brasileiro, qual foi instituída com base legal na Portaria nº 397, de 10 de outubro de 2002, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). De acordo com Costa,

A atuação do educador social faz parte de uma modalidade não formal de educação, compreendida como uma atividade socioeducativa que, de forma continuada, objetiva a melhora na qualidade de vida da população, implementando ações direcionadas para as necessidades básicas e ao desenvolvimento de competências no grupo que atende (Costa 2011, p. 179-193).

Nesse contexto, em 2011, ocorreu a VIII Conferência Nacional de Assistência Social, que definiu e deliberou acerca da função do

educador social no sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente que tiveram seus direitos violados e encontram-se sob proteção do Estado. O art.4º da Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014, do Conselho Nacional de Assistência Social, diz que.

Art. 4º As ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio, que compõem as equipes de referência do SUAS, desempenham funções de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, diretamente relacionadas às finalidades do SUAS.

II – Orientador Social ou Educador Social, com as seguintes funções:

- a) Desenvolver atividades socioeducativas e de convivência e socialização visando à atenção, defesa e garantia de direitos e proteção aos indivíduos e famílias em situações de vulnerabilidade e, ou, risco social e pessoal, que contribuam com o fortalecimento da função protetiva da família;
- b) Desenvolver atividades instrumentais e registro para assegurar direitos, (re) construção da autonomia, autoestima, convívio e participação social dos usuários, a partir de diferentes formas e metodologias, contemplando as dimensões individuais e coletivas, levando em consideração o ciclo de vida e ações intergeracionais;
- c) Assegurar a participação social dos usuários em todas as etapas do trabalho social;
- d) Apoiar e desenvolver atividades de abordagem social e busca ativa;
- e) Atuar na recepção dos usuários possibilitando ambiência acolhedora;
- f) Apoiar na identificação e registro de necessidades e demandas dos usuários, assegurando a privacidade das informações (Conselho Nacional de Assistência Social, 2014).

Em síntese, cabe afirmar que o conteúdo do (ECRIAD) responsabiliza o educador social pela não efetivação dos direitos da criança e do adolescente no acolhimento institucional, ao qual é responsabilizado de forma jurídica pelos profissionais que atuam diretamente na execução dentro do acolhimento institucional. Isso trouxe mudanças na forma educativa e no atendimento à criança e ao adolescente que se encontram em acolhimento institucional.

Art. 18-B. Os pais, os integrantes da família ampliada, os responsáveis, os agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou qualquer pessoa encarregada de cuidar de crianças e de adolescentes, tratá-los, educá-los ou protegê-los que utilizarem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto estarão sujeitos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, às seguintes medidas, que serão aplicadas de acordo com a gravidade do caso: (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014)

I - Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014).

II - Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014).

III - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014).

IV - Obrigação de encaminhar a criança a tratamento especializado; (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014).

V - Advertência. (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014).

VI - Garantia de tratamento de saúde especializado à vítima. (Incluído pela Lei nº 14.344, de 2022).

Parágrafo único. As medidas previstas neste artigo serão aplicadas pelo Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências legais. (Brasil,1990).

Sob a égide do (ECRIAD), não resta sombra de dúvida que o Estado deve dar conta de sua efetivação por meio de políticas públicas intersetoriais feitas pelo educador social, destinado a todas as crianças e aos adolescentes no ambiente institucional de acolhimento. Com base nos estudos de Machado (2003), a proteção integral, nesse sentido, nada mais é do que a responsabilização dos adultos por cuidado e garantia de condições para que crianças e os adolescentes possam exercer sua cidadania com 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 (Brasil,1990).

Por fim, a constitucionalização dos direitos de crianças e de adolescentes representou importante mudança normativa na Doutrina da Proteção Integral do (ECRIAD) , na medida em que se propõe a superação dos desafios diários na proteção dos direitos fundamentais no acolhimento institucional, conceito de proteção que exige do educador social grandes limites do reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento mediante uma política pública intersetorial voltada para população em situação de vulnerabilidade social.

CONCLUSÃO

Como porta de entrada no cenário sobre trabalho do educador social, o nível de direitos da criança e do adolescente corresponde às redes de proteção especial integradas às políticas públicas no âmbito social mais amplo de garantia de direito. Todavia, sabe-se que a maior parte das violações de direitos ocorre no contexto familiar, que deveriam resguardar os direitos.

É importante frisar que os educadores sociais estabelecem um sistema máximo de garantias de direitos das crianças e dos adolescentes no acolhimento institucional, os quais são titulares da Doutrina da Proteção Integral independentemente de sua situação social. Nesse contexto, entre as suas funções, destacam -se desenvolver um trabalho de orientação no que se refere ao funcionamento da instituição social, e buscar um atendimento sob orientação da Constituição Federal de 1988 e do (ECRIAD).

A intervenção do educador social no acolhimento institucional deve pautar-se pela observância de princípios gerais, como brevidade, excepcionalidade e intervenção mínima no tratamento da criança e do adolescente preconizados nas legislações brasileiras. A função do educador social foi necessária para coibir violações feitas pela família, pela sociedade e pelo Estado, qual direcionou sua responsabilidade para o acolhimento institucional e efetivou o educador social como guardião da criança e do adolescente no acolhimento institucional.

O (ECRIAD) regulamenta tal matéria à medida que prevê nesse ambiente acolhedor a integração do sistema próprio, de responsabilização do educador social na garantia do bem-estar da criança e do adolescente e sua autorresponsabilização no acompanhar o banho, a higiene dentária, o café da manhã ou da tarde, a escolarização, o almoço, o jantar, entre outros afazeres ligados à vida diária salutar dos acolhidos.

REFERÊNCIAS

BASSOLI, E. N.; FIGUEIREDO, V. C. N. Desafios do trabalho de educadoras sociais em casas de acolhimento. **Revista Ibero Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 3, p. 2396-2402, 2020. Edição especial.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 9, de 15 de abril de 2014. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBRH/SUAS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 73, p. 209-309, 16 abr. 2014. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-9-de-15-de-abril-de-2014/>. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 146, n. 146, p. 1-5, 4 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em: 4 out. 2023.

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**: Brasília, DF, ano 148, n. 129, p. 1-3, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, ano 128, n. 135, p. 13563-13577, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2023.

COSTA, C. R. A importância da educação não formal nas políticas públicas. **Revista de Ciências da Educação do Centro Unisal**, [s. l.], v. 25, p. 179-193, 2011.

DIAS, G. B.; PEDROSO, J. S.; SANTOS, A. C. S. L. Avaliação de desenvolvimento de bebês em acolhimento institucional com “Ages and Stages Questionnaires”. **Mudanças – Psicologia da Saúde**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 1-7, 2015.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, SP: Atlas, 2002

GRACIANI, M. S. S. **Pedagogia social de rua**: análise e sistematização de uma experiência vivida. 4. ed. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2011.

ITO, S. I.; AZEVÉDO, A. V. S. O profissional educador social no cotidiano de adolescentes de unidade de acolhimento institucional: uma revisão integrativa. **Research, Society and Development**, [s. l.], v. 10, n. 17, p. 1-12, 2021.

LÔBO, P. L. N. **Famílias**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACHADO, M. T. **A Proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. São Paulo: Manole, 2003.

MAGALHÃES, C. M. C.; COSTA, L. N.; CAVALCANTE, L. I. C. Percepção de Educadores de Abrigo: o seu Trabalho e a Criança Institucionalizada. **Journal of Human Growth and Development**, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 818-831, 2011.

MEDEIROS, B. C. D.; MARTINS, J. B. O estabelecimento de vínculos entre cuidadores e crianças no contexto das instituições de acolhimento: um estudo teórico. **Psicologia: Ciência e Profissão**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 74-87, 2018. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/1982-3703002882017>. Acesso em: 2 out. 2023.

Mais de 5 mil crianças estão disponíveis para adoção no Brasil. Agência CNJ de Notícia, Brasília. 10 out. 2020 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/mais-de-5-mil-criancas-estao-disponiveis-para-adocao-no-brasil>. Acesso em: 3 out. 2023.

SILVA, M. E. S. **Acolhimento institucional**: a maioria e o desligamento. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

DESIGUALDADE, POBREZA E TRABALHO INFANTIL: OS IMPACTOS DA PANDEMIA NA REALIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Mikaele de Vêras Matias⁸⁸
Terçália Suassuna Vaz Lira⁸⁹

RESUMO

O artigo aborda como a pandemia de covid-19 intensificou a vulnerabilidade de crianças e adolescentes em situação de pobreza absoluta no Brasil, ampliando a incidência do trabalho infantil. A crise sanitária exacerbou a precariedade das condições de vida dessas famílias, já impactadas pela desigualdade estrutural e pela concentração de riqueza. O fechamento das escolas durante a pandemia privou muitos desses jovens não apenas da educação, mas também de acesso à alimentação adequada e à proteção contra o trabalho infantil. As estatísticas mostram um aumento de 7% no trabalho infantil entre 2019 e 2022, com 756 mil crianças envolvidas em atividades laborais perigosas. A persistência desse problema reflete a profunda desigualdade no país, evidenciando a necessidade de medidas eficazes de enfrentamento da exploração do trabalho de crianças e adolescentes. Destaca-se que as análises apresentadas neste trabalho buscaram incorporar as contribuições do materialismo histórico-dialético como método de análise da realidade social.

Palavras-chave: pandemia; covid-19; trabalho infantil; pobreza; desigualdade social.

RESUMEN

El artículo analiza cómo la pandemia de covid-19 ha intensificado la vulnerabilidad de los niños y adolescentes que viven en la pobreza absoluta en Brasil, aumentando la incidencia del trabajo infantil. La crisis sanitaria ha agravado las precarias condiciones de vida de estas familias, ya afectadas por la desigualdad estructural y la concentración de la riqueza. El cierre de escuelas durante la pandemia ha privado a muchos de estos jóvenes no sólo de educación, sino también de acceso a una alimentación adecuada y protección contra el trabajo infantil. Las estadísticas muestran un aumento del 7% del trabajo infantil entre 2019 y 2022, con 756.000 niños implicados en actividades laborales peligrosas. La persistencia de este problema refleja la profunda desigualdad en el país, lo que pone de relieve la necesidad de medidas eficaces para hacer frente a la explotación del trabajo infantil y adolescente. Cabe destacar que los análisis presentados en este trabajo buscaron incorporar los aportes del materialismo histórico-dialéctico como método de análisis de la realidad social.

Palabras clave: pandemia; covid-19; trabajo infantil; pobreza; desigualdad social.

88 Bacharela em Serviço Social; Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB); UEPB; E-mail: mikaele.matias@aluno.uepb.edu.br;

89 Docente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB); Doutora em Serviço Social; Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); E-mail: tercalialira@servidor.uepb.edu.br.

ABSTRACT

The article discusses how the covid-19 pandemic has intensified the vulnerability of children and adolescents living in absolute poverty in Brazil, increasing the incidence of child labor. The health crisis has exacerbated the precarious living conditions of these families, already impacted by structural inequality and the concentration of wealth. The closure of schools during the pandemic has deprived many of these young people not only of education, but also of access to adequate food and protection against child labor. Statistics show a 7% increase in child labor between 2019 and 2022, with 756,000 children involved in hazardous work activities. The persistence of this problem reflects the profound inequality in the country, highlighting the need for effective measures to tackle the exploitation of child and adolescent labor. It should be noted that the analyses presented in this paper sought to incorporate the contributions of historical-dialectical materialism as a method of analyzing social reality.

Keywords: pandemic; COVID-19; child labor; poverty; social inequality.

INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19 agravou significativamente a violência estrutural enfrentada por crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social no Brasil. Essa crise sanitária, que tirou a vida de mais de 700 mil brasileiros, exacerbou a precariedade das condições de vida das famílias mais desfavorecidas, tornando ainda mais crítica a situação desses jovens que frequentemente se tornam vítimas do trabalho infantil.

O fechamento das escolas como medida preventiva à disseminação do vírus trouxe consequências profundas para o segmento infantojuvenil. As escolas desempenham um papel vital na vida desses jovens, proporcionando não apenas educação, mas também acesso a refeições regulares e um ambiente protetor que limita as oportunidades de engajamento no trabalho infantil. A falta desse ambiente protetor durante a pandemia expôs essas crianças e adolescentes a uma maior possibilidade de envolvimento na exploração do trabalho infantil.

A crise sanitária não surgiu isoladamente; ela se inseriu em um contexto de longa

data de desigualdade e injustiça social. A concentração de riqueza nas mãos de uma minoria no Brasil contrasta com a pobreza absoluta vivenciada por milhões, especialmente crianças e adolescentes. De acordo com dados da Fundação FEAC (KLING, 2021) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2023), cerca de 40% das crianças brasileiras com menos de 9 anos de idade vivem na pobreza, e o rendimento médio real de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil é significativamente menor do que aqueles que não estão em tal situação.

A pobreza no Brasil é um problema estrutural, e a pandemia apenas amplificou as vulnerabilidades existentes. Como aponta Antunes (2020a), a crise sanitária, aliada à crise estrutural do capital, intensificou a precarização do trabalho e a miserabilidade das famílias mais pobres. A pandemia expôs os aspectos mais perversos do capitalismo, que, mesmo em tempos de crise e desemprego, busca incessantemente extrair mais-valia, com as consequências recaindo diretamente sobre crianças e adolescentes mais pobres.

O aumento das estatísticas do trabalho infantil, desde 2016, está intrinsecamente ligado ao contexto vivenciado no país após o golpe de 2016, que reduziu e congelou os gastos sociais, aumentando a pobreza e o desemprego. Além disso, a disseminação do neoconservadorismo tem elevado o trabalho infantil a uma dimensão maior de aceitação, mesmo diante das proteções legais proporcionadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Constituição Federal de 1988.

A conjuntura da pandemia de covid-19, portanto, ressaltou as complexas interconexões entre pobreza absoluta, acesso à educação e trabalho infantil no Brasil, ampliando as vulnerações enfrentadas por crianças e adolescentes e suas famílias. É evidente que o problema brasileiro no combate à pobreza não é a escassez de recursos, mas sim a extrema desigualdade, a ineficácia das políticas sociais vigentes.

TRABALHO INFANTIL NO BRASIL: UM DESAFIO AGRAVADO PELA CRISE SANITÁRIA DA COVID-19

A pandemia de covid-19 exacerbou de maneira alarmante a violência estrutural enfrentada por crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada como uma pandemia. Esta, também conhecida como a pandemia do novo coronavírus, é uma infecção respiratória causada pelo vírus SARS-CoV-2, doença altamente transmissível que se espalhou pelo mundo todo. No Brasil, mais de 700 mil vidas foram ceifadas durante a pandemia. Essa crise sanitária agudizou

a já precária condição de miserabilidade das famílias mais desfavorecidas, na qual estão inseridos esses jovens sujeitos que muitas vezes se tornam vítimas do trabalho infantil. Agravando essa realidade, o período de isolamento social imposto como medida preventiva nesse período também trouxe consigo uma série de desafios adicionais.

Segundo Minayo (2001), a violência estrutural pode ser entendida como,

[...] aquela que incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir de decisões histórico-econômicas e sociais, tornando vulnerável o seu crescimento e desenvolvimento. Por ter um caráter de perenidade e se apresentar sem a intervenção imediata dos indivíduos, essa forma de violência aparece “naturalizada” como se não houvesse nela a ação de sujeitos políticos. (Minayo, 2001, p. 93).

Durante o período da pandemia, com o fechamento das escolas – enquanto medida de segurança para combater o coronavírus –, muitas crianças e adolescentes passaram a conviver predominantemente em suas casas. No entanto, essa mudança teve implicações profundas para esses sujeitos, uma vez que as escolas desempenham um papel crucial na vida do segmento infantojuvenil, tendo em vista que muitas dessas crianças e desses adolescentes frequentam as escolas para terem acesso a refeições regulares. Nesse sentido, a falta de acesso à alimentação adequada pode ser particularmente prejudicial, uma vez que muitos desses jovens já enfrentam condições precárias de vida, agravada pela miserabilidade das famílias.

Além disso, o ambiente escolar também desempenha um papel protetor, uma vez que, ao passo que se limitam as oportunidades de crianças e adolescentes se engajarem no trabalho infantil, especialmente no caso das escolas integrais, a estrutura ocupada pelo ensino em tempo integral reduz o tempo disponível para a exploração do trabalho infantil. Ademais, a escola funciona como ambiente para denúncias e identificação de casos de abusos e exploração sexual. No entanto, com o fechamento das escolas durante o período da pandemia, essa proteção se dissolveu, expondo crianças e adolescentes a uma maior possibilidade de envolvimento em atividades laborais.

Assim, a conjuntura da pandemia de covid-19 expôs ainda mais as complexas interconexões entre a pobreza absoluta, o acesso à educação e o trabalho infantil. A análise temporal das estatísticas do trabalho infantil desde o golpe de 2016 incorpora essa realidade, considerando o contexto pandêmico como um fator adicional que amplificou as vulnerações enfrentadas por crianças e adolescentes e suas famílias.

Segundo Pereira (2006, p. 243), a pobreza no Brasil “[...] é oriunda de uma perversa desigualdade na distribuição de riqueza”, logo, o problema brasileiro é a concentração de riqueza nas mãos de um grupo pequeno de pessoas, uma vez que o país não é, a rigor, um país pobre, tendo em vista que ele se encontra atualmente entre as maiores economias mundiais.

Destarte, a pobreza no Brasil é um problema estrutural. Mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU) colocando como meta a erradicação da pobreza até 2030, de acor-

do com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o que se atesta é que, enquanto existir o modo de produção capitalista, a pobreza irá existir, pois “o trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz [...]” (Marx, 2010, p. 80).

Isso demonstra que o problema brasileiro no combate à pobreza não é a escassez de recursos, mas sim a extrema desigualdade, a ineficácia da maioria das políticas sociais vigentes e, principalmente, a impossibilidade política de se implantar no Brasil medidas redistributivas que retirem das elites recursos para serem transferidos aos mais pobres (Pereira, 2006, p. 243).

Destaca-se que o trabalho infantil está diretamente relacionado com as condições de vida dessas crianças e desses adolescentes, que, muitas das vezes, passam a trabalhar para complementar a renda familiar, já que se encontram em situação de pobreza absoluta e miserabilidade. Assim, a situação de pobreza absoluta vivenciada pelo segmento infantojuvenil incide diretamente na sua condição de vida, bem como no seu desenvolvimento e no reconhecimento da sua condição de infante.

A Fundação FEAC (2021) destaca os dados publicados pelo Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social, com base em dados de 2019, em que cerca de 40% das crianças brasileiras com menos de 9 anos de idade vivem na pobreza, o que significa que mais de 25 milhões de pessoas nessa faixa etária moram em lares com renda média mensal menor que R\$ 436,00.

Segundo dados mais recentes lançados pelo IBGE (2023):

Em 2022, o rendimento médio real das pessoas de 5 a 17 anos de idade que realizavam atividades econômicas em situação de trabalho infantil foi estimado em R\$ 716; contudo, para esse mesmo grupo de pessoas que não estava em trabalho infantil, o valor subia para R\$ 906 (IBGE, 2023, p. 7).

Desse modo, o que se atesta é que a violência estrutural contra esse segmento é produzida e reproduzida pela lógica da valorização do capital, no âmbito do modo de produção capitalista, que naturaliza as expressões da questão social. É preciso destacar que a pandemia de covid-19 acarretou um contexto difícil para a vida de crianças e adolescentes pobres que, por necessidade, tiveram que buscar no trabalho infantil a sobrevivência, uma vez que essa forma de violência estrutural está diretamente associada com a condição de pobreza das famílias; a pobreza sendo uma das expressões da questão social.

De acordo com Antunes (2020a), a crise sanitária, aliada à crise estrutural do capital, expandiu,

[...] ainda mais o processo de miserabilidade de amplas parcelas da classe trabalhadora que já vivenciam formas intensas de exploração do trabalho, de precarização, de subemprego e de desemprego. Isso porque esses contingentes encontram-se desprovidos de fato de direitos sociais e do trabalho (Antunes, 2020a, p. 15).

A partir de 2019, no contexto pandêmico, o capitalismo se revelou cada vez mais selvagem. A pandemia nos mostrou que o capitalismo, atrelado à ideologia neoliberal, mesmo diante de tempos sombrios, como foi

o da covid-19, mantém seu caráter destrutivo de acumulação e obtenção de lucros a qualquer custo, inclusive sobre a vida humana. Antunes (2020, p. 22), ao falar do capital pandêmico, aponta que “[...] sua dinâmica é muito mais brutal e intensa para a humanidade que depende do trabalho para sobreviver”.

O capitalismo, em sua forma cada vez mais destrutiva e selvagem, revela a ofensiva do capital sobre o trabalho, uma vez que não preservou os trabalhadores, até mesmo os trabalhadores infantis, “o direito essencial à vida” na pandemia, como destaca Antunes (2020a, p. 113). Os trabalhadores vivenciaram um dilema cruel: ficar em casa e morrer de fome ou ir trabalhar e morrer do vírus propagado. O sistema capitalista trata os seres humanos, inclusive crianças, de forma descartável e substituível, como uma mercadoria qualquer. Mesmo em momentos de crise, desemprego e pandemia, o capital encontra novas formas e estratégias de extrair mais-valia, sendo notório que as consequências recaem sobre a classe trabalhadora, rebatendo diretamente na vida de crianças e adolescentes mais pobres.

Dessa forma, cada vez mais se confirma o que Marx vinha nos apontando desde 1844:

O trabalhador se torna tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens (Marx, 2010, p. 80).

É preciso destacar que a pandemia não foi a única responsável pelos problemas

evidenciados a partir desse período. A crise mundial não veio com a pandemia, pois, desde 1970, estamos experimentando uma crise estrutural do capital (Mészáros, 2009). A crise estrutural que já estava em curso foi fortemente impactada com a crise de 2008 e acentuada com a pandemia de 2019, revelando assim a face mais devastadora e destrutiva do capital.

Essa crise de 2008 decorreu da crise da bolha imobiliária dos Estados Unidos da América, também conhecida popularmente como a crise do *subprime* – termo que se refere a empréstimos concedidos a pessoas com alto risco de crédito, isto é, com pouca estabilidade financeira e credibilidade para pagar contas –, que se espalhou em escala mundial, impactando e endividando também os outros países, inclusive o Brasil.

Em relação à crise estrutural do capital e à crise de 2008, Lira (2022) aponta,

O cenário atual aponta para a compreensão que a crise estrutural do capital se aprofunda com a crise econômica mundial de 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 vêm sendo adotadas por vários governos, e em especial pelo governo brasileiro (Lira, 2022, p. 45).

O contexto atual, que sofreu implicações decorrentes da pandemia e do crescimento da miséria, como apontado por Antunes (2020a), amplificou sobremaneira o sentido

mais letal e destrutivo do sistema capitalista. Como reflexo da pandemia, a parcela mais pobre da população ficou cada vez mais miserável, tornando-se difícil de garantir até o mínimo para sua própria subsistência e para a reprodução da sua força de trabalho. Em contrapartida, os ricos se tornaram cada vez mais ricos nesse contexto.

Segundo o relatório *A Desigualdade Mata*, da Oxfam (2022), a cada 26 horas no período da pandemia, surgia mais um novo bilionário. As maiores fortunas do mundo explodiram nesse período.

Os 10 homens mais ricos do mundo mais que dobraram suas fortunas, de US\$ 700 bilhões para US\$ 1,5 trilhão – a uma taxa de US\$ 15 mil por segundo, ou US\$ 1,3 bilhão por dia – durante os dois primeiros anos da pandemia de Covid-19. Por outro lado, a renda de 99% da humanidade caiu e mais de 160 milhões de pessoas foram empurradas para a pobreza (Oxfam, 2022).

A pandemia revelou os traços mais perversos do capital: enquanto as maiores fortunas do mundo explodiram, contraditoriamente, ossos e pele de frango, que antes eram doados ou jogados fora, foram colocados nas prateleiras dos supermercados para serem vendidos. A crise sanitária vivenciada, portanto, acirrou ainda mais as desigualdades sociais existentes, principalmente as de classe, raça e gênero. Segundo Demier (2020, p. 99), “talvez nunca o antagonismo entre as classes sociais tenha assumido formas tão viáveis e letais”.

A pandemia, por sua vez, trouxe à tona as fragilidades e as desigualdades sociais que

há tempos atingem esses jovens. As implicações do fechamento das escolas foram múltiplas: além de privá-los de educação, também deixou muitos sem acesso à alimentação regular e os expôs a riscos maiores de envolvimento com o trabalho infantil. O resultado foi um ciclo pernicioso, no qual a privação econômica força crianças e adolescentes a se sujeitarem ao trabalho infantil, que, por sua vez, perpetua a marginalização social. Ela vem expressar, como um determinante conjuntural, e reforçar determinações históricas que promovem a existência do trabalho infantil, que, associada à superexploração da força de trabalho e ao recrudescimento do neoliberalismo desencadeado pelo governo Temer e reforçado pelo governo Bolsonaro, e não rompido no governo atual de Luiz Inácio Lula da Silva, vem aumentar as estatísticas do trabalho infantil no país.

Desde 2016, o IBGE vem coletando dados sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), considerando os anos de 2016 a 2022. Os dados recém-lançados, mais especificamente em dezembro de 2023, revelam que o trabalho infantil ainda continua sendo uma triste realidade no Brasil. As estatísticas sobre o trabalho infantil entre 2019 e 2022 tiveram uma elevação considerável, visto que o número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil cresceu 7%, passando de 1,758 milhão em 2019 para 1,881 milhão em 2022, segundo o IBGE (2023). Ainda em 2022, havia 756 mil crianças e adolescentes exercendo as piores formas de trabalho infantil, que envolviam risco de acidentes ou eram prejudiciais

à saúde e estão descritas na Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil (Lista TIP).

Ressalta-se que o aumento das estatísticas do trabalho infantil está relacionado com o contexto vivenciado no país a partir do golpe de 2016, que reduziu/congelou os gastos para as áreas sociais (como a própria redução exponencial de investimentos para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti), o aumento da pobreza, do desemprego e a diminuição da renda das famílias, que historicamente são elementos que contribuem para a inserção de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, associam-se, ainda, à disseminação e ao avanço do neoconservadorismo e suas implicações no âmbito da cultura e da política que elevam o trabalho infantil a uma dimensão maior de aceitação e até de defesa como elemento educativo e disciplinador para crianças e adolescentes das classes mais pobres.

É importante destacar que, ao trabalharem, essas crianças e esses adolescentes não estão aproveitando realmente a sua infância, cujos direitos acabam sendo negligenciados e/ou violados. O contexto delineado revela a perpetuação de uma triste realidade: mesmo com o Estatuto da Criança e do Adolescente e os dispositivos constitucionais que resguardam seus direitos, crianças e adolescentes continuam enfrentando adversidades que colocam em xeque a sua proteção integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de covid-19 evidenciou, de forma alarmante, as fissuras sociais e econômicas do Brasil, especialmente no que diz respeito à vulnerabilidade de crianças e ado-

lescentes em situação de pobreza absoluta. A violência estrutural, que já era uma realidade persistente, foi intensificada pelo contexto pandêmico, afetando diretamente a vida e o desenvolvimento desses jovens.

A interrupção das atividades escolares, além de privar esses jovens de uma educação de qualidade, os expôs a riscos maiores de envolvimento com o trabalho infantil, muitas vezes como única alternativa de sustento para suas famílias em condições de extrema pobreza. Os dados alarmantes do IBGE e da Fundação FEAC demonstram uma realidade preocupante, à qual a pobreza e o trabalho infantil são intrinsecamente ligados, revelando a face mais cruel da desigualdade social brasileira.

O sistema capitalista, exacerbado pela ideologia neoliberal, mostrou sua face mais desumana durante a crise sanitária, priorizando a acumulação de riqueza em detrimento da vida e do bem-estar da população, principalmente das camadas mais vulneráveis.

A crise estrutural do capital, que já se fazia presente desde a crise de 2008, foi acentuada com a pandemia, intensificando as formas de exploração do trabalho, precarização e subemprego, como apontado por Antunes (2020a).

A luta contra a pobreza e a desigualdade no Brasil exige uma transformação estrutural profunda, que vá além de medidas paliativas e que aborde as raízes desses problemas. Somente assim será possível construir uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva para todos os seus cidadãos, especialmente para crianças e adolescentes que são o futuro do país.

Assim, a pandemia de covid-19 não apenas exacerbou as desigualdades existentes, mas também ofereceu uma oportunidade crucial para refletir e repensar acerca das prioridades e dos valores de nossa sociedade, reafirmando a necessidade urgente de construir um Brasil mais justo, solidário e humano.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado**. São Paulo. Boitempo, 2020a.

DEMIER, F. 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. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Minas Gerais: Navegando, 2020. p. 89-102.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Trabalho de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade 2016/2022**. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/4d88af050175b7343188894e0afb5748.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

KLING, F. Pobreza atinge cerca de 40% das crianças brasileiras com menos de 9 anos. **Fundação FEAC**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://feac.org.br/pobreza-atinge-cerca-de-40-das-criancas-brasileiras-com->

[-menos-de-9-anos/](#). Acesso em: 23 jul. 2023.

LIRA, T. **A (des) proteção social à infância e adolescência no Brasil**. Campina Grande: Eduepb, 2022.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. 4ª reimp. São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINAYO, M. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 1, n. 2, p. 91-102, 2001.

OXFAM. A desigualdade mata. **Oxfam Brasil**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-desigualdade-mata/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

PEREIRA, C. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **SER Social**, Brasília, n. 18, p. 229-252, 2006.

DESPROTEÇÃO SOCIAL AO TRABALHO EM CONTEXTO DE CRISE CAPITALISTA NO BRASIL: EXPRESSÕES DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017

Anderson Nayan Soares de Freitas⁹⁰

Anna Raquel Andrade Gonzaga⁹¹

Mikaele de Vêras Matias⁹²

RESUMO

O mundo do trabalho vem passando por estruturais transformações nas últimas décadas em decorrência da crise capitalista contemporânea e do seu novo modo de reestruturação, que tem por base a acumulação flexível. Como parte elementar desse processo, o Brasil, país que possui um mercado de trabalho historicamente precário, vem fortalecendo o processo de desproteção social ao trabalho; momento coroado pela aprovação da reforma trabalhista de 2017, que constitui um verdadeiro retrocesso aos direitos trabalhista e desmonte da Consolidação das Leis de Trabalho. Refletir a respeito do cenário ora referenciado é a intencionalidade deste artigo. Para isso, utilizaram-se as contribuições da teoria social crítica para análise da realidade em perspectiva de totalidade.

Palavras-chave: crise do capital; trabalho desprotegido; precarização do trabalho.

RESUMEN

El mundo del trabajo ha estado experimentando transformaciones estructurales en las últimas décadas como resultado de la crisis capitalista contemporánea y su nuevo modo de reestructuración, que se basa en la acumulación flexible. Como parte elemental de este proceso, Brasil, país que tiene un mercado laboral históricamente precario, viene fortaleciendo el proceso de desprotección social en el trabajo; Momento coronado por la aprobación de la reforma laboral de 2017, que constituye un verdadero retroceso a los derechos laborales y desmonta la Consolidación de Leyes Laborales. Reflexionar sobre el escenario al que aquí se hace referencia es la intención de este artículo. Para ello se utilizaron aportes de la teoría social crítica para analizar la realidad desde una perspectiva de totalidad.

Palabras clave: crisis de capitales; trabajo desprotegido; trabajo precario.

90 Universidade Federal do Cariri; Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará (Uece); E-mail: anderson.nayan@gmail.com

91 Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba (PPGSS/UEPB); E-mail: anna.gonzaga@aluno.uepb.edu.br

92 Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS); E-mail: mikaele.matias@aluno.uepb.edu.br

ABSTRACT

The world of work has been undergoing structural transformations in recent decades as a result of the contemporary capitalist crisis and its new mode of restructuring, which is based on flexible accumulation. As an elementary part of this process, Brazil, a country that has a historically precarious labor market, has been strengthening the process of social lack of protection at work; moment crowned by the approval of the 2017 labor reform, which constitutes a true setback to labor rights and dismantles the Consolidation of Labor Laws. Reflecting on the scenario referenced here is the intention of this article. For this, contributions from critical social theory were used to analyze reality from a totality perspective.

Keywords: capital crisis; unprotected work; precarious work.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o mundo do trabalho tem passado por uma reestruturação produtiva permanente, que se apresenta como uma das principais estratégias do capital para enfrentamento de sua crise estrutural (Mészáros, 2002). Ao considerar a realidade nacional, o acirramento da exploração e da precarização do trabalho tem gerado significativos efeitos após a implementação do neoliberalismo, nos anos 1990, e o desmonte do sistema de proteção social. A partir da referida década, os sucessivos governos têm aderido às orientações dos organismos financeiros multilaterais; e, a partir de 2015, como acirramento desse processo, estão sendo implementadas políticas de cunho ultraneoliberais⁹³.

Como sinalizado por Antunes (2015), desse cenário, são derivadas inúmeras consequências para a classe-que-vive-do-trabalho, dentre elas, podemos destacar o rebaixamento das suas condições de vida, seja pela ampliação do desemprego estrutural, seja pela precarização generalizada

das condições de trabalho e salariais. O autor chama a atenção para o fato de que vivenciamos acentuada desregulamentação, flexibilização e terceirização, bem como a intensificação levada ao limite das formas de exploração do trabalho.

Diante desses elementos sumariamente expostos, compreende-se que analisar criticamente o mundo do trabalho, e como este se configura atualmente diante do cenário de crise, perpassa, de modo basilar, pelos fundamentos da teoria social crítica. Partindo de uma abordagem ontológica do conhecimento, na qual a realidade é colocada em perspectiva de totalidade, pretende-se analisar criticamente o fenômeno da precarização do trabalho em nível global, sobretudo na realidade brasileira, de modo a considerar a vinculação dos seus determinantes com a crise capitalista atual, que tem como importante representação no Brasil a aprovação da reforma trabalhista de 2017. Dessa forma, refletir sobre este cenário é o objetivo deste artigo.

93 Fase mais avançada e destrutiva do neoliberalismo; caracterizando-se, entre outros elementos, por ampliação do ajuste fiscal, neoconservadorismo e criminalização da pobreza.

O TRABALHO EM CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO

A crise capitalista contemporânea vem acarretando importante reconfiguração na sociabilidade burguesa a partir da década de 1970. Esse cenário implica compreender que o capitalismo experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica social contemporânea, especialmente no que se refere à reconfiguração da função do Estado⁹⁴.

Ao considerar as particularidades da fase monopolista do capital⁹⁵, compreende-se que esta recoloca em patamar elevado o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração e alienação (Netto, 2011). É a partir disso que o eixo da intervenção estatal ganha um novo sentido nessa fase superior do capitalismo: é direcionado para garantir o superlucro dos monopólios.

Isso se dá diante da relação fecunda de suporte do Estado em relação ao capital, que altera as formas de mediar a relação capital/trabalho a depender das requisições da sociabilidade burguesa. Acerca do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, Lênin (1976, *apud* Iamamoto, 2015) menciona que o imperialismo é uma fase superior desse modo de produção, que surge em decor-

rência do desenvolvimento das propriedades fundamentais do capitalismo; verificando-se a substituição da livre competição pelo monopólio. Assim sendo, o imperialismo é a fase monopolista do capitalismo, tendo como traços essenciais, sinteticamente:

A concentração da produção e do capital em elevado grau, criando os monopólios que passam a desempenhar um papel decisivo na vida econômica; a fusão do capital bancário com o industrial, com domínio da oligarquia financeira; a exportação de capitais (distinta da exportação de mercadorias), que passa a assumir maior relevância; a presença de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que, junto com as potências imperialistas, realizam uma repartição do mundo (Iamamoto, 2015, p. 102).

Diante desses elementos acerca da fase clássica do imperialismo, cabe referenciar que esta desenrola-se após a Segunda Guerra Mundial, a partir da década de 1940. Esse desenvolvimento ulterior da expansão monopolista é nomeado por Mandel (1982) de “capitalismo tardio”. Iamamoto (2015) chama a atenção para o fato de que, no desdobramento do capitalismo contemporâneo, este mantém as características fundamentais do imperialismo destacadas por Lênin (1976), entretanto, a busca por superlucro torna-se o estímulo principal do crescimento da produção. Assim, “as flutuações das taxas de lucro

94 Cabe elencar, segundo Mandel (1982), que as principais funções do Estado são: a) criar as condições gerais de produção, que não podem ser asseguradas pelo setor privado; b) reprimir as ameaças das classes dominadas ao modo de produção corrente; c) integrar as classes dominadas e garantir que a ideologia dominante da sociedade seja a ideologia da classe dominante.

95 Este estágio corresponde à fase em que Netto (2011) aponta que o capitalismo ascende à sua maturidade histórica. Sinaliza a chamada “fase superior” (Lenine, 1917) ou “capitalismo tardio” (Mandel, 1982).

resultam em ondas longas com tonalidade expansiva e/ou de estagnação na tensão entre superacumulação, crise e depressão” (Iamamoto, 2015, p. 103).

Em síntese, Mandel (1982) considera o desenvolvimento do capitalismo em três estágios: livre concorrência; imperialismo clássico, marcado pela constituição dos monopólios; e capitalismo tardio, mostrando desdobramentos originais do modo de produção no pós-guerra.

Esse último é dividido em dois momentos: onda longa expansiva que se desdobra em uma onda longa de estagnação. O destaque para esse momento histórico é importante uma vez que possibilita compreender as configurações atuais do mundo do trabalho e o papel desempenhado pelo Estado na sua regulação.

A crise de 1929 e o fim da Segunda Guerra Mundial deram subsídios sócio-históricos para a emergência de um novo projeto de relações sociais e de produção, denominado *Welfare State* (Behring, 2003). Durante a onda longa expansiva, apoiados no pacto keynesiano-fordista, a burguesia e o Estado passaram a assumir uma nova postura de pacto social dentro do regime de acumulação para a manutenção do poder hegemônico da burguesia.

Assim, consolidou, entre os anos de 1940 e 1970, a experiência do Estado de Bem-Estar Social em resposta à pressão da luta da classe trabalhadora e tentativa de controle da expansão das ideias socialistas da União Soviética. Durante 30 anos, sucedeu a expansão das políticas sociais e trabalho relativamente protegido, por meio da ampliação das atri-

buições do Estado em suas funções sociais. Cabe destacar que a estratégia de Estado de Bem-Estar Social, enquanto enfrentamento da crise, não alcançou as economias periféricas, como é o caso do Brasil.

O esgotamento desse processo ocorreu no final da década de 1960, e precipitou-se, na década seguinte, uma nova crise do capital, com fortes desdobramentos, sobretudo para o trabalho. A esse respeito, Antunes (2015) menciona que o Toyotismo e sua forma de organização do trabalho baseada na acumulação flexível penetram, mesclam-se ou mesmo substituem o padrão fordista dominante, cujos desdobramentos são também agudos no que diz respeito aos direitos do trabalho, sendo estes flexibilizados de modo a dotar o capital do instrumental necessário para a adequar-se a seu novo período.

Essa segunda fase, compreendida como uma onda longa de estagnação, provoca, para Mézáros (2011), a precarização estrutural em diversos âmbitos, mediante processos desregulamentação do trabalho, crescimento do desemprego e destruição dos recursos naturais, produzindo desdobramentos nefastos e irreversíveis à ecologia, ao trabalhador, entre outros aspectos da realidade.

Nesse sentido, Mandel (1982) aponta que as tendências do cenário exposto são para o esgotamento das capacidades civilizatórias desse modo de produção. Tais sinalizações são base para as reflexões contemporâneas acerca da sociabilidade burguesa, que vem promovendo um cenário de absoluta pauperização das condições de trabalho e vida dos trabalhadores.

Diante disso, várias mutações vêm se configurando em todas as dimensões da vida humana, uma delas – e de importância central –, nas palavras de Antunes (2015), diz respeito às metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho. A reestruturação produtiva e as diversas transformações no mundo do trabalho são identificadas como estratégias de enfrentamento da crise. Assim, são instauradas novas formas de exploração, que intensificam a precarização dos trabalhadores.

Ainda que a intensificação da exploração seja realidade, é importante sinalizar, como destaca Alves (2007), que a condição de precariedade do trabalho não é um fenômeno novo, sempre esteve relacionada com as formas de apropriação da força de trabalho impostas pelo modo de produção capitalista. Assim, compondo esse cenário, o autor enfatiza que o processo de constituição do precário mundo do trabalho é traço do novo sociometabolismo do capital nas condições da mundialização financeira, apresentando o recuo da ação do Estado como regulador do mercado de trabalho e da proteção social, sendo expressas nas novas formas de organização do trabalho.

Para melhor entender esse movimento, é relevante compreender que a crise capitalista mundial vem contribuindo para a deterioração da legislação que regulamenta as relações de trabalho, colaborando, assim, para o surgimento de uma nova morfologia do trabalho (Antunes, 2015), de modo a repercutir na ampliação de contratos temporários e subcontratação, pluriemprego, polivalência, desespecialização, informalidade, entre outros.

O fortalecimento desse movimento de apropriação do trabalho encontra bases no neoliberalismo, um movimento ideopolítico que se alastrou em escala mundial, redefinindo novas relações entre Estado e sociedade civil; de modo que o Estado reduz sua regulação no mercado de trabalho. Para Behring e Boschetti (2011), a hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo. Por outro lado, as medidas implementadas tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, provocando o acirramento das expressões da questão social e precarização das legislações em diferentes países do mundo.

O neoliberalismo avança dos países centrais e se direciona aos países periféricos e dependentes, que aderem às políticas neoliberais por meio da reconfiguração do papel do Estado e da adesão à agenda permanente de ajuste fiscal, como é o caso da América Latina. Possuindo dimensão continental, esse cenário, deve, ainda, ser particularizado ao analisar a realidade brasileira, tendo em vista que o Brasil vem aderindo à intensificação de precarização e flexibilização do trabalho de maneira veemente. Como agravante, o país possui um mercado de trabalho historicamente precário e informal, configurando traços estruturais do mundo do trabalho nacional, que se dá pela forma subordinada de inserção da economia brasileira no capitalismo mundial, bem como os traços constitutivos do seu mercado de trabalho, que mantém sua herança conservadora, ainda que sob relações capitalistas modernas.

TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E SUAS IMPLICAÇÕES NO BRASIL

Diante da realidade conjuntural de crise do capital e reestruturação produtiva em nível global, compreende-se que os países dependentes intensificam sua contribuição no processo de retomada da acumulação capitalista.

Nessa análise, os organismos financeiros multilaterais fortalecem sua atuação na perspectiva de apoiar o imperialismo e seus interesses nos países dependentes. Para Iamamoto (2015), o excedente de capital produzido não é direcionado para elevar o nível de vida das grandes massas populacionais dos países, mas para aumentar os lucros mediante a exportação de capitais estrangeiros aos países mais periféricos. Isto se justifica uma vez que, nesses países, o capital é mais escasso, e os salários, mais baixos; pressupondo, assim, a intensificação da precarização das relações e condições de trabalho, como é o caso do Brasil.

Ao elucidar a particularidade brasileira na análise acerca da crise estrutural do capital e impactos para o mundo do trabalho, há de se considerar, antes, suas particularidades no processo de constituição do mercado de trabalho, que surge carregando traços de uma sociedade escravista.

Para Santos (2012), a dualidade e a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro são problemas histórico-estruturais que já estavam presentes antes mesmo da crise que atingiu a economia mundial. Desse modo, ainda que a flexibilidade e a precariedade costumem

aparecer ligadas à fase de acumulação flexível do capital, no Brasil, não se pode considerá-las sem que sejam, antes, situadas como características do “fordismo à brasileira”.

A partir desses elementos, pode-se compreender que, no Brasil, a flexibilidade encontra um caminho previamente aberto, dada a herança do passado, muito embora redimensionada por um contexto de transformações no capitalismo mundial. O entendimento dessas mediações é fundamental – embora extrapolem esta análise – para compreender traços do mercado de trabalho brasileiro.

Assim, os sinais da crise expressos na reestruturação produtiva brasileira preservaram a histórica submissão ao grande capital, ao passo em que debilitaram as conquistas da classe trabalhadora. A sintonização aos rumos do Consenso de Washington possibilitou a adoção de medidas neoliberais a partir da década de 1990. Em consequência desse momento, o Estado brasileiro, ao corporificar os ditames neoliberais, responde às novas requisições da acumulação capitalista, sendo estas visíveis nos seus mecanismos de intervenção que, empenhados nas estratégias de desregulamentação do aparato institucional, passam a atender às orientações de adaptabilidade, eficiência, produtividade e flexibilidade (Behring, 2003).

Ao avançar neste debate, a crise capitalista de 2008 vem fundamentando a desregulamentação das relações trabalhistas ao passo que contribui para uma nova morfologia do trabalho (Antunes, 2015). Na América Latina, as mudanças políticas advindas desse quadro, muda o cenário que levou a um avanço das esquerdas e à tomada do poder

por meio da democracia representativa, cabendo, agora, a neutralização de tais forças políticas pelos mandatários do capital internacional e local; referenciando, com isso, o cenário em que a democracia, já tão vulnerável na América Latina, e em particular no Brasil, é posta em questão, impulsionando o avanço da direita (Lira, 2019).

No Brasil, isso se dá, principalmente, por intermédio do golpe de 2016, momento em que o capitalismo brasileiro procurou sair da crise estrutural que não comportava mais políticas de conciliação de classes, como vinha acontecendo no país durante mais de uma década.

O governo ilegítimo de Michel Temer inaugurou o período que pode ser denominado como “ultraneoliberalismo”, que, para Silva (2021), expressa o aprofundamento veloz e destrutivo do projeto neoliberal. A exemplo das políticas de cunho ultraneoliberais, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a Contrarreforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e a aprovação de uma lei específica da Terceirização (Lei nº 13.429/2017) (Brasil, 2016, 2017a, 2017b).

A concretização das modificações na legislação trabalhista após a promulgação da Lei Federal nº 13.467, de 13 de julho de 2017, agudiza as tendências contrarreformistas, de modo a flexibilizar e a restringir o acesso à proteção ao trabalho. A referida Lei altera a “CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 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” (Brasil, 2017b).

Ao considerar o contexto mais amplo que propiciou a aprovação da contrarreforma trabalhista, nota-se que ela foi formulada e aprovada em uma ampla conjuntura de disputa social e política. No cerne dessa disputa, a legislação trabalhista passou a ser considerada como retrógrada para justificar a necessidade de modernização e adequar ao lema da flexibilização já em curso.

Na realidade, ela contribuiu para adequar a legislação às formas mais precárias de trabalho, representando histórico retrocesso aos direitos conquistados pelos trabalhadores brasileiros. Esse processo que passou a ser submetido o mundo do trabalho desonera o capital dos custos com o trabalho e remete o/a trabalhador/a uma suposta liberdade de empregabilidade e empreendedorismo, mas que não o/a desvincula do trabalho assalariado, produtor de mais valor, só que agora desprovido da proteção social.

Percebe-se que o processo de precarização do trabalho no Brasil expressa a demanda do capital, diante da crise que se desenrola desde 2008, em suas diversas fases. Esse cenário, somado às políticas de vieses ultraneoliberais e consolidação do capitalismo de plataformas⁹⁶, resultou no acirramento da precarização do trabalho no Brasil.

Foi nessa nova configuração assumida pelo Estado que se delinearão as novas ex-

96 Para Antunes (2023), o capitalismo de plataformas se refere ao universo informacional-digital a que o trabalho está submetido, sob condução financeira, desenvolvendo-se de forma que a produtividade do capital se valorize em seu ponto de ápice.

pressões da questão social diante do acirramento do conflito capital/trabalho, cenário este fortalecido pela condição brasileira de submissão ao capital estrangeiro; com repercussões históricas e contemporâneas para a organização sindical de seus trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da exploração do trabalho em decorrência da crise estrutural do capital (Mészáros, 2002) é uma realidade que tem sido vivenciada mediante o acirramento da precarização do trabalho em nível global e, de modo particular, na realidade brasileira. Nesse quadro, as imposições dos organismos internacionais e as fraturas nos movimentos organizativos dos trabalhadores brasileiros, que se encontram cada vez mais fragilizados diante do processo permanente de desregulamentação dos direitos, têm grande importância.

Como definidores desse complexo processo, esses fatores assumem particularidades perante o padrão de desenvolvimento socioeconômico da realidade brasileira, em que a desregulamentação do trabalho se di-

fere dos demais países da América Latina por uma conjugação de fatores que articulam o redimensionamento do papel do Estado e a centralização nos interesses do grande capital com a introdução das inovações tecnológicas e organizacionais em contexto em que a flexibilização e a precarização são históricas e estruturais no mercado de trabalho.

O Brasil se insere nesse contexto de forma própria diante de um mercado de trabalho estruturalmente precário e de uma classe trabalhadora desprovida de direitos e resistência sindical. A reforma trabalhista veio a conformar esse processo ao representar o maior desmonte dos direitos dos trabalhadores brasileiros dos últimos tempos ao passo em que legaliza a flexibilização, a desproteção e a precarização do trabalho e dos trabalhadores no país.

Tais tendências se encontram na dinâmica mais geral da realidade social sob a égide de uma sociabilidade que impõe à força de trabalho um contínuo processo de precarização do trabalho e da vida, sobretudo em contexto ultraneoliberal.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Londrina: Práxis, 2007.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses no mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Atos do Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 241, p. 2-3, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 63-A, p. 1-2, 31 mar. 2017a.

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 nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 134, p. 1-7, 14 jul. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

LENINE, V. I. **O imperialismo, fase superior do capitalismo**. São Paulo: Editora Avante, 1917. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo>. Acesso em: 30 abr. 2024.

LIRA, T. S. V. Superexploração da força de trabalho, crise mundial e golpe de Estado no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 22, n. 2, p. 903-922, 2019.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, J. S. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. L. L. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-16, 2021

DESMONTE DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOS/AS ASSISTENTES SOCIAIS

Anna Raquel Andrade Gonzaga⁹⁷

Moema Amélia Serpa Lopes de Souza⁹⁸

RESUMO

A reestruturação produtiva vem impactando frontalmente as condições de trabalho no Brasil diante do desmonte do sistema de proteção social. Não obstante, ao compreender o Serviço Social enquanto profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho e, portanto, parte da classe trabalhadora - bem como inserida na viabilização de direitos para esta classe, faz-se relevante aprofundar a análise dos impactos das atuais configurações do mercado de trabalho para as condições de trabalho desses/as profissionais. Este artigo objetiva evidenciar os impactos da nova morfologia do trabalho para as condições de trabalho de assistentes sociais, buscando dar visibilidade às tendências da precarização do trabalho no Serviço Social. Para tanto, recorreu-se ao método materialismo histórico-dialético. Os resultados obtidos indicaram que a nova morfologia do trabalho vem impactando as condições de trabalho de assistentes sociais, resultado de um processo de regressão de direitos sociais, em especial, os direitos trabalhistas.

Palavras-chave: crise do capital; precarização do trabalho; Serviço Social.

RESUMEN

La reestructuración productiva ha tenido un impacto directo en las condiciones laborales en Brasil debido al desmantelamiento del sistema de protección social. Sin embargo, al entender el Servicio Social como una profesión inserta en la división socio-técnica del trabajo y, por tanto, parte de la clase trabajadora - así como inserta en la viabilidad de derechos de esta clase, es importante profundizar en el análisis de los impactos de las configuraciones actuales del mercado en las condiciones laborales de estos profesionales. Este artículo tiene como objetivo resaltar los impactos de la nueva morfología del trabajo en las condiciones laborales de los trabajadores sociales, buscando dar visibilidad a las tendencias del trabajo precario en los Servicios Sociales. Para ello se utilizó el método del materialismo histórico-dialéctico. Los resultados obtenidos indicaron que la nueva morfología del trabajo viene impactando las condiciones laborales de los trabajadores sociales, resultado de un proceso de regresión de los derechos sociales, en particular, los derechos laborales.

Palabras clave: crisis de capitales; trabajo precario; Servicio social.

97 Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Mestranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS); E-mail: anna.gonzaga@aluno.uepb.edu.br

98 Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Doutora em Serviço Social; E-mail: moemaserpa@servidor.uepb.edu.br

ABSTRACT

Productive restructuring has had a direct impact on working conditions in Brazil due to the dismantling of the social protection system. However, when understanding Social Service as a profession inserted in the socio-technical division of labor and, therefore, part of the working class - as well as inserted in the viability of rights for this class, it is important to deepen the analysis of the impacts of current market configurations of working conditions for these professionals. This article aims to highlight the impacts of the new morphology of work on the working conditions of social workers, seeking to give visibility to the trends of precarious work in Social Services. To this end, the historical-dialectical materialism method was used. The results obtained indicated that the new morphology of work has been impacting the working conditions of social workers, the result of a process of regression of social rights, in particular, labor rights.

Keywords: capital crisis; precarious work; Social Work.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar a precarização do trabalho dos/as assistentes sociais no contexto brasileiro de crise estrutural do capital (Mészáros, 2011), eclodida em meados dos anos de 1970 e que chegou ao Brasil na década de 1990.

A respeito do novo padrão de acumulação capitalista de enfrentamento da crise, Antunes (2015) menciona que o Toyotismo e sua forma de organização do trabalho baseada na acumulação flexível penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, cujos desdobramentos são também agudos no que diz respeito aos direitos do trabalho, sendo estes desregulamentados e flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a seu novo período.

É ainda válido mencionar que, desde a década de 1990, observamos uma ofensiva significativa a todos os direitos dos trabalhadores no país, passando por diversas contrarreformas nos mais variados governos. A situação se agravou na segunda metade da

década passada, mais especificamente no mundo do trabalho no Brasil, com a aprovação da Lei nº 13.467/2017, que estabeleceu um verdadeiro processo de contrarreforma trabalhista no território brasileiro (Brasil, 2017).

A partir de uma nova legislação trabalhista, ficam explícitas as atuais exigências de racionalização da força de trabalho para atender aos interesses do atual modelo da produção capitalista que vem produzindo uma flexibilização predatória do mercado de trabalho. Isso se reflete no âmbito da profissão por meio da ampliação do exercício profissional privado autônomo, temporário e fragmentado em projetos e tarefas, assim como das parcerias público-privadas em diversas modalidades e áreas das políticas sociais (Raichelis, 2018).

Essas reflexões evidenciam o movimento de contrarreforma, que, ao tempo que investe contra o trabalho socialmente protegido, também direciona sua ofensiva para as políticas sociais brasileiras, campo majoritário de inserção profissional. Refletir a respeito desse contexto mediante uma perspectiva crítica é a intencionalidade deste artigo.

SERVIÇO SOCIAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

Sabe-se que é dentro do processo de tensão da produção da desigualdade que marca a sociabilidade burguesa na idade dos monopólios que se configura o Serviço Social, enquanto especialização do trabalho, inserido na divisão social e técnica do trabalho coletivo da sociedade (Iamamoto, 2020). O/a assistente social participa, enquanto classe trabalhadora e demandado/a pelo Estado, da dinâmica contraditória do capital ao se inserir nos mecanismos de dominação e, concomitantemente, dá respostas às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora (Iamamoto, 2020).

Para Iamamoto e Carvalho (2014), uma vez que as classes sociais fundamentais só existem em relação, a intervenção profissional do/a assistente social é necessariamente polarizada pelos interesses de tais classes, tendendo, no entanto, a ser cooptada pela classe dominante. Por outro lado, os autores afirmam que, ao mesmo tempo e pela mesma atividade, esses/as profissionais participam dos mecanismos de dominação e exploração e dão respostas às necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora, reforçando as contradições que constituem o motor básico da história.

De acordo com Yazbek (2009), não se trata de uma dicotomia na intervenção profissional, mas do fato de que a profissão não pode eliminar essa polarização que lhe é basilar. Logo, tal relação é essencialmente contraditória, permitindo a reprodução e a continuidade da sociedade de classes ao passo em

que cria possibilidades de sua transformação. Borges e Matos (2021) destacam que, embora não se possa mudar o significado da atividade profissional no processo de acumulação da riqueza e exploração do trabalho, pode-se assumir um lugar na luta pela superação dessa mesma ordem que originou a profissão.

Nessa perspectiva, nas últimas décadas, o Serviço Social brasileiro vem construindo um projeto profissional crítico que questiona suas bases tradicionais e que é fruto de um processo histórico de lutas pela construção de sua hegemonia (Abramides, 2019). No entanto, atualmente, diversos autores analisam que o conservadorismo vem se reatualizando e se fortalecendo por algumas determinações societárias. Com base nessa análise, Boschetti (2017) salienta que, se o enfrentamento do conservadorismo se hegemonizou e permitiu construir o projeto ético-político profissional, não significa que ele o extirpou da profissão, tendo em vista que ela se constituiu, desenvolve e materializa em relações sociais permeadas e alimentadas cotidianamente pelas determinações sociais fundadas no pensamento conservador.

Incorporando e extrapolando esta análise, o desafio é, como mencionado por Iamamoto (2015), lançar os olhos para as particularidades históricas do presente para decifrar as relações entre capital fetiche e “questão social”, nos quadros da expansão imperialista e desdobramentos para o Serviço Social na cena contemporânea.

Entre outros elementos, essa realidade vem determinando a precarização do trabalho profissional. Nesse sentido, em suma, Chagas (2020) compreende esse cenário

como expressão das determinações mais gerais do capital, em que, para fins didáticos, pôde-se classificar as seguintes categorias como sendo as mais frequentemente observadas como determinações da precarização do trabalho, de modo geral, e do assistente social, de modo particular:

a) a crise contemporânea do capital, que considerando suas ondas de crescimento, no marco geral de queda das taxas de lucro, entende-se como a crise que eclodiu desde a década de 1970 e que a burguesia não foi capaz de superar; b) a reestruturação produtiva que ocorre desde essa crise, na qual, destacadamente, se observa um quadro geral de precarização do trabalho, acirrando-se a contradição entre exploradores e explorados, em que a tecnologia cumpre um papel decisivo no agravamento da precarização do trabalho; c) a contrarreforma do Estado, entendida como redução de seu papel perante as demandas sociais, articulando-se ao grande capital na busca pela retomada de suas taxas de lucro, observando-se uma nova forma de gerenciamento do Estado que se desdobra na precarização de seus serviços e, portanto, na precarização da gestão de seus recursos humanos; d) a ideologia neoliberal, que penetra todas as esferas da vida humana, desde as materiais às subjetivas, como um sustentáculo do modo de ser do capital contemporâneo em crise, que vai reformar as formas de ser e viver da humanidade nos últimos decênios (Chagas, 2020, p. 62).

A esse respeito, Antunes (2018) indica que o fenômeno da flexibilidade é parte da essência da onda de mundialização da economia, desencadeada pela crise dos anos 1970. Portanto, compreende-se que a flexi-

bilização do trabalho constitui uma síntese ordenadora dos múltiplos fatores que fundamentam as transformações na sociabilidade contemporânea do capitalismo.

Várias mutações vêm se configurando em todas as dimensões da vida humana, uma delas – e de importância central –, nas palavras de Antunes (2015), diz respeito às metamorfoses no processo de produção do capital e suas repercussões no processo de trabalho. A reestruturação produtiva e as diversas transformações no mundo do trabalho são identificadas como estratégias de enfrentamento da crise. Assim, são instauradas novas formas de exploração, que intensificam a precarização objetiva e subjetiva dos/as trabalhadores/as.

Para melhor entender esse movimento, é relevante compreender que a crise capitalista mundial vem contribuindo para a deterioração da legislação que regulamenta as relações de trabalho, colaborando, assim, para o surgimento de uma nova morfologia do trabalho, de modo a repercutir nas esferas das profissões e se expressando, segundo Antunes (2015), na ampliação de contratos temporários e subcontratação, pluriemprego, polivalência, desespecialização, informalidade, entre outros.

O fortalecimento desse movimento de apropriação do trabalho encontra suas bases no neoliberalismo, um movimento ideológico que se alastrou em escala mundial, redefinindo novas relações entre Estado e sociedade civil; de modo que o Estado reduz sua regulação no mercado de trabalho. Para Behring e Boschetti (2011), a hegemonia neoliberal na década de 1980 nos países capi-

talistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo. Por outro lado, as medidas implementadas tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram “o aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão de obra e redução de gastos com as políticas sociais” (Behring; Boschetti, 2011, p. 127).

Tais mudanças fundamentadas na precarização das normas de regulação do trabalho em curso nas últimas décadas em diferentes países têm se direcionado aos países periféricos e dependentes, que aderem às políticas neoliberais por meio da reconfiguração do papel do Estado e adesão à agenda permanente de ajuste fiscal.

Diante desses elementos, destaca-se, ainda, que a flexibilização que atinge o trabalho assalariado não se restringe ao operariado tradicional das indústrias de bens materiais, mas se expande para o setor de serviços, que assume, no contexto de reestruturação, um papel estratégico nos processos de distribuição, circulação e consumo de mercadorias, bem como na reprodução social, a exemplo dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

É nesta nova configuração assumida pelo Estado que se delineia um novo patamar de relações de trabalho no Brasil - e com significativas repercussões sobre o mercado de trabalho do/a assistente social -, pela inserção expressiva dos profissionais nas instituições que atuam no campo das políticas sociais.

Assim, compreende-se que esse processo vem atingindo os/as trabalhadores/as brasileiros/as de forma significativa. Par-

ticulariza-se, entre eles/as, os/as assistentes sociais, que desenvolvem sua atividade profissional perante a barbarização da vida em contexto de crise estrutural e do avanço acelerado do reacionarismo e do conservadorismo no Brasil (Boschetti, 2017), bem como em meio à precarização das suas próprias condições de trabalho.

Para Abramides (2019), as transformações sócio-históricas refletem-se nas condições de trabalho e de vida da população usuária dos serviços sociais, bem como incidem nas relações de trabalho e exercício profissional do Serviço Social. A autora confirma essa análise ao reiterar que os/as assistentes sociais, partícipes do trabalho coletivo, na divisão social e técnica do trabalho, sofrem as determinações impostas pela acumulação flexível ao conjunto da classe trabalhadora, nas esferas da produção social e na reprodução social.

Dessa forma, na condição de trabalhador/a assalariado/a, esse/a profissional se depara, por um lado, com o aumento da pressão na demanda por serviços por parte da população usuária mediante o aumento da pauperização e, por outro, com a falta de verbas e recursos das instituições prestadoras de serviços sociais públicos, tendo em vista o corte de direitos sociais e recursos para as políticas sociais como uma das medidas decorrentes da reforma neoliberal do Estado, ampliando a seletividade dos atendimentos e conduzindo os/as profissionais a exercerem funções técnicas e burocráticas (Iamamoto, 2020).

O novo modelo de gestão do trabalho, refletido nos pilares da flexibilização da legislação trabalhista, impõe uma reorganização

do trabalho em todas as esferas, tendência que formaliza e regulamenta o processo de corrosão do trabalho socialmente protegido. No serviço público, historicamente área de maior inserção profissional, essa flexibilização da legislação trabalhista passa a incorporar as determinações desse contexto como parte da sua gestão da força de trabalho, submetendo os/as trabalhadores/as a degradantes condições de trabalho e de vida ao passo que restringem seus direitos trabalhistas.

Por outro lado, a realidade do mercado de trabalho se mostra extremamente polivalente, sem estabilidade, baixos salários e ainda de crescente desemprego. Esse quadro a que estão submetidos/as os/as assistentes sociais, desde a formação profissional ao mercado de trabalho, é o terreno fértil para a precarização da vida desses/as profissionais, considerando que a base da dimensão ontológica do trabalho é atingir todas as esferas da vida humana. Ameaça diretamente as condições para realização do trabalho e suas possibilidades de conexão com o projeto ético-político da profissão, do mesmo modo que deteriora as condições de vida destes/as profissionais.

No atual contexto, portanto, configura-se um mercado de trabalho profissional que enfrenta as implicações da pandemia de covid-19 e as tendências da nova gestão do trabalho marcada pela precarização do trabalho e retirada de direitos, evidenciados nos baixos salários, nos contrários precários, na descontinuidade do trabalho profissional e na sua fragmentação, mas que afeta a objetividade da sua atuação no âmbito das políticas sociais também precarizadas.

Segundo Antunes (2021), a crise provocada pelo novo coronavírus, a crise econômica e a interconexão profunda que há entre elas vêm impactando profundamente a classe trabalhadora. O cenário social no país, antes do ingresso da pandemia, já contabilizava uma massa imensa de trabalhadores informais, precarizados, flexíveis e intermitentes. No entanto, para o autor, tem-se presenciado um processo de ampliação do empobrecimento e dos níveis de miséria em amplas parcelas e segmentos da classe trabalhadora, cujo cotidiano é pautado ou por uma intensa exploração do trabalho e precarização ou, o que é ainda mais brutal, pelo flagelo do desemprego, subemprego e da informalidade, fenômenos explosivos e que têm uma dimensão global.

Nesse cenário, nas palavras de Iamamoto, (2020), o exercício profissional do/a assistente social tem sido fonte de angústia e questionamentos sobre seu papel profissional diante da dificuldade de criar e implementar propostas de trabalho, podendo estimular a burocratização e o vazio profissional. Ao refletir acerca dos limites da autonomia profissional, Raichelis (2018) reafirma que a dinâmica, a organização, os recursos e os objetivos se dão para além do controle do/a assistente social, são condicionados pelos empregadores dessa força de trabalho, processo que subordina o exercício profissional às requisições institucionais, considerando a reforma gerencial do Estado neoliberal.

Passados mais de dez anos da eclosão da recessão econômica de 2008, nota-se o agravamento da barbárie capitalista. Como parte do processo de recrudescimento do

pauperismo, observam-se os efeitos políticos, sociais e ideológicos da miséria, que é solo fértil para o crescimento do conservadorismo.

Como desdobramento desse processo, a partir de 2016, o governo ilegítimo de Michel Temer inaugurou o acirramento das medidas neoliberais; período denominado como “ultraneoliberalismo”. Silva (2021) compreende que esse termo expressa o aprofundamento veloz e destrutivo do projeto neoliberal, que assume a direção da agenda de ajuste fiscal permanente e desmonte de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora brasileira.

A exemplo desse cenário contrarreformista, cabe destacar a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, na forma de um rígido mecanismo de controle de gastos (Brasil, 2016). Além disso, tem-se a Contrarreforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), responsável por um retrocesso histórico da legislação trabalhista, alterando a CLT em aspectos cruciais, bem como a aprovação de uma lei específica da terceirização (Lei nº 13.429/2017), permitindo que essa ocorresse para atividades-fim (Brasil, 2017a, 2017b).

Desse modo, o confronto estabelecido exige a manutenção de direitos trabalhistas já garantidos constitucionalmente e, nesse quadro, todos/as os/as trabalhadores/as têm sido diretamente atingidos. Seguindo a lógica da política macroeconômica de flexibilização, a tendência se dá em manter a subordinação das políticas sociais, restringindo direitos sociais e expandindo o mercado. Essa

condução tem uma repercussão frontal no tocante às condições de trabalho dos/as assistentes sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual reconfiguração da organização societária apresenta transformações evidentes no processo de produção e reprodução da vida social, determinadas pela reestruturação produtiva do capital e pela reforma do Estado, cada vez mais subserviente ao capital.

As novas relações que se estabelecem a fim de acompanhar e revigorar as forças do capital diante da crise têm revelado sua capacidade de se reestruturar a partir de novas e sutis formas de exploração do trabalho, com base, nesse cenário, na flexibilização e na desregulamentação do trabalho.

Como já alertava Guerra (2010), novas determinações colocadas na realidade do trabalho, trazem implicações de forma particular no exercício e na formação profissional do/a assistente social, pois alteram as condições de trabalho dos/as profissionais, suas demandas, valores, critérios, padrões societários e respostas profissionais. Assim, o mercado de trabalho profissional, marcado pela ausência de garantias do trabalho protegido, tem graves repercussões sobre as ações profissionais.

Entende-se que o tema abordado assume particular importância uma vez que permite compreender o cenário posto para a profissão, considerando as importantes transformações que vêm atingindo seu mercado de trabalho e sua formação profissional, bem como os limites para a concretização do projeto ético-político profissional do Serviço Social.

Desse modo, compreende-se que a profissão, enquanto segmento da classe trabalhadora, vive um momento desafiador que denota precarização das condições de trabalho e, conseqüentemente, de vida. Tais tendências se encontram na dinâmica mais geral da realidade social sob a égide de uma sociabilidade que impõe à força de trabalho um contínuo processo de desregulamentação do trabalho e da vida social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, M. B. C. **O projeto ético-político do Serviço Social brasileiro**: ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2019.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses no mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ANTUNES, R. O vilipêndio da COVID-19 e o imperativo de reinventar o mundo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 49, p. 111-121, 2021.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BORGES, M. E. S.; MATOS, M. C. As duas faces da mesma moeda: ultraneoliberalismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. In: BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C.; FREIRE, S. M. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Minas Gerais: Navegando Publicações, 2020.
- BRASIL. Atos do Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 153, n. 241, p. 2-3, 16 dez. 2016.
- BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 63-A, p. 1-2, 31 mar. 2017a.
- 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 nº 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 134, p. 1-7, 14 jul. 2017b.
- BOSCHETTI, I. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 54-71, 2017.
- CHAGAS, B. R. F. **Trabalho e formação profissional de assistentes sociais na Paraíba**: expansão, precarização, e projeto ético-político. 2020. Tese (Doutorado) – Curso de Serviço Social, Universidade Federal

do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

GUERRA, Y. Serviço Social: dilemas da precarização e estratégias de enfrentamento. *In*: COSTA, G. M. et al. (org.). **Crise contemporânea e Serviço Social**. Maceió: Edufal, 2010, p, 85-110.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 27. ed. São Paulo: Cortez, 2020.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 41. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

RAICHELIS, R. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. *In*: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (org.) **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

SILVA, M. L. L. Neofascismo, ultraneoliberalismo e corrosão da essencialidade da previdência social no Brasil. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-16, 2021.

YAZBEK, M. C. O significado sócio-histórico da profissão. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. p. 125-141. v. 1.



EIXO
03



SUJEITOS POLÍTICOS, INSURGÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

COORDENAÇÃO

VERA NOGUEIRA

EIXO 3 – SUJEITOS POLÍTICOS, INSURGÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

Vera Nogueira⁹⁹

A proposta do *Eixo 3 – Sujeitos políticos, insurgências e resistências* foi resgatar e debater estudos e pesquisas sobre as iniciativas dos movimentos coletivos, visando responder aos desafios decorrentes das intensas alterações demográficas, culturais e econômicas em curso no século XXI. Pretendeu-se aprofundar possibilidades analíticas em torno de como se organizam e quais são os impasses na trajetória dos sujeitos políticos emergentes nos últimos anos, vinculados a questões identitárias e aos déficits das políticas públicas diante da desagregação e da fragmentação das sociedades atuais. Foram apresentados sete textos, resultados de pesquisa e de extensão, que analisam a formação, a organização e a trajetória de sujeitos coletivos, aqui entendidos na sua dupla luta: por interesses específicos para superar os *gaps* existentes na proteção social, na segurança territorial urbana, violências de gênero e exclusão de raça e etnia em diversas clivagens analíticas e contextuais; e pela construção de um projeto societário que agrega as vontades sin-

gulares em vontades que tendem a se tornar universais. Três textos apresentam uma abordagem teórica, sugerindo ferramentas para apreender e subsidiar a luta política em questões vinculadas a desigualdades raciais, problemas complexos e multidimensionais, e uma revisão integrativa do papel da sociedade civil/Estado na área da saúde.

A exposição dos textos e o debate subsequente traduzem a diversidade das demandas em relação à garantia de direitos no campo econômico-social, a ênfase em lutas identitárias para reconhecimento e ampliação da visibilidade pública de segmentos populacionais tradicionalmente excluídos da proteção social e de espaços democráticos tradicionais e emergentes. As distintas áreas de conhecimento dos autores, transitando por serviço social, direito, comunicação, ciências sociais, ciências políticas, e o nível de formação acadêmica potencializaram recortes e perspectivas de análise, constituindo-se em uma valiosa contribuição aos autores e demais participantes do evento.

99 Doutora em Enfermagem. Professora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina e professora adjunta do Programa de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Editora da Revista Sociedade em Debate (RSD/UCPEL).

Os textos evidenciam, sem exceção, uma orientação crítica, adensada com referências teóricas que contribuem para iluminar as evidências apresentadas. Reconheceu-se, nas apresentações e debates, o protagonismo dos sujeitos políticos no debate por uma identidade “[...] que precisa ser modelada todo o tempo”, [...] “busca de pertencimento e reconhecimento, de voz e espaço, de direito à memória, de valorização das diferenças” (Nogueira, 2023, p. 235). A abordagem adotada pelos autores transparece nos textos: a transversalidade de questões relacionadas com a desconsideração da cidadania integral, as desigualdades naturalizadas e os períodos históricos correspondentes a essas construções. Embora não haja menção explícita à contraposição à racionalidade que se expande no mundo capitalista ocidental (Dardot; Laval, 2016), nos textos, subjaz uma recusa à racionalidade que impõe o individualismo como ética societária, o mercado e a competição como ordenadores das relações sociais e incapazes de resolver tensões e problemas não resolvidos, reforçando tendências polarizadoras e antagônicas entre riqueza e pobreza, e suas derivações (Nogueira, 2023).

A ordem de apresentação dos artigos¹⁰⁰ segue o que foi proposto para este eixo, uma vez que favoreceu o encadeamento entre objetos de estudo, tipos de abordagens, metodologias e resultados.

O primeiro artigo, de autoria de Becca da Silva Carnavale, intitulado *Vozes em ascen-*

são: o movimento das travestis e suas contribuições para a construção da cidadania, faz o resgate de protagonistas travestis que tiveram uma participação histórica marcante em movimentos relacionados com a promoção da igualdade. Discorre sobre como essas lutas centraram-se contra a exclusão de direitos básicos e a relevância da cidadania, não como um valor abstrato, mas incidindo em aspectos relevantes, como segurança e atenção à saúde, e contribuindo para fortalecer a identidade desse segmento populacional.

O segundo artigo, de Isadora Amaral de Castro, nomeado como *Necropolítica e violência policial: um olhar sobre o Rio de Janeiro*, relata aspectos de um projeto de extensão e estabelece a relação entre a colonização brasileira, o racismo e a violência como fundamento estrutural da sociedade. Assinala, corretamente, a força da subalternidade e a articulação entre poderes católicos e econômicos mantendo e perpetuando a violência policial.

A terceira apresentação, de Manoel Ribeiro de Marins Filho, intitulada *Notas exploratórias sobre o reconhecimento distintivo de promoção da igualdade racial do estado brasileiro*, debate a categoria ordem racial, incorporando a perspectiva do Estado, do movimento negro, racista/antirracista, em um determinado espaço contextual, e estabelece a relação entre a colonização brasileira, o racismo e a violência estrutural. Nessa linha, sugere a ausência da concepção de cidadania

100 Um trabalho compõe ainda este bloco e não foi comentado porque a autora não pode apresentá-lo presencialmente. É o de Monique de Souza Carvalho, “É urgente resgatar a narrativa feminina: reflexões sobre a invisibilização das mulheres na História”.

nas políticas estabelecidas para promoção da igualdade racial por força da subalternidade econômica e o papel das Forças Armadas como guardiãs do Estado de Direito. Assinala a importância da reflexão entre as categorias epistêmicas *versus* a ação militante e os processos de reconhecimento em autores que representam e constroem a ordem racial.

O quarto texto, *A sociedade civil no contexto de crianças e adolescentes com doenças raras: uma revisão integrativa*, escrito por Gabrieli Branco Martins e Dolores Lima da Costa Vidal, tem o objetivo resgatar a contribuição das Organizações da Sociedade Civil no contexto da atenção a crianças e adolescentes com doenças raras. As evidências apontam para a emergência de uma nova perspectiva em relação às Organizações Não Governamentais e sua relação com o Estado como possibilidade de atenção a crianças e adolescentes com doenças raras. Identifica uma visão atual, que incorpora a política como estratégia de poder e hegemonia como a possibilidade de estabelecer as pontes entre a luta social e a luta institucional. O cuidado e o rigor metodológico se destacam como um dos pontos relevantes do trabalho.

O quinto texto apresentado, de autoria de Jackeline Correa Marins, intitulado *Mulheres na política: a cidadania inacabada*, analisa a sub-representação feminina nos parlamentos estaduais. Situa o cenário que repõe a desigualdade feminina diante dos processos políticos em curso no país no século XXI. Segundo os dados de 2024, o Brasil ocupa o 135º lugar, entre 186 países, com 17,5% de participação feminina nos parlamentos brasileiros. Essa inferioridade feminina torna-se mais

gritante quando comparada com países vizinhos, como a Argentina (42,4%), o Paraguai (23,3 %) e o Uruguai (25,3 %). A autora propõe classificar essa sub-representação como cidadania inacabada e em construção a partir do próprio protagonismo das mulheres nos parlamentos. A sub-representação, no estudo apresentado, é relativamente menor nos estados da região Sul.

O sexto artigo, de Ohana de Sá Oliveira e Carlos Antônio de Souza Moraes, nomeado como *A maternidade como identidade de resistência: contribuições do Movimento Moleque, no Rio de Janeiro*, discorre sobre como a maternidade se torna uma possibilidade de resistência por meio da veiculação de informações sobre os direitos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Os autores ressaltam a importância do conhecimento sobre direitos e garantias constitucionais e possibilidade de práticas inovadoras de partilhar esse conhecimento e, a partir da percepção e evidências concretas, construir focos de resistência e consensos, denunciando a violência institucional naturalizada pela força policial e jurídica.

O sétimo artigo, de Matheus Oliveira de Paula, tendo como título *Interseccionalidade enquanto ferramenta analítica aplicada à interpretação da política e dos processos de saúde*, assinala as possibilidades estratégicas do uso da interseccionalidade no campo das políticas públicas. Discorre conceitualmente sobre essa questão, assinalando sua relevância para apreender os complexos processos de saúde. O autor resgata brevemente a discussão sobre a interseccionalidade contida no debate feminista das décadas de 1960 e

1970, nos Estados Unidos da América. Assinala a importância de autores como Crenshaw, que propõe uma releitura e uma reformulação do discurso feminista sob essa ótica e da legislação antidiscriminação racial para dar conta da multidimensionalidade existente nas experiências de subordinação das mulheres negras, invisíveis aos olhos da justiça. O autor considera a utilidade dessa abordagem para a apreensão dos fenômenos complexos ao elucidar, como igualmente afirma Medeiros (2019, p. 79), as “[...] formas múltiplas de desigualdade e subordinação social. Isso pode contribuir significativamente para aperfeiçoar as análises sobre as políticas públicas de combate às desigualdades sociais”. Impõe que se reconheça, na área da saúde, o envolvimento de uma multiplicidade de atores organizacionais e individuais, procedimentos e interações que influenciam a forma como as políticas públicas são produzidas, assim como os seus próprios conteúdos e resultados (Pires, 2019).

Por fim, traçando uma síntese das apresentações neste eixo, verificam-se pontos de convergência e uma aproximação ao debate atual sobre as tendências analíticas a respeito das questões debatidas:

1. as abordagens seguiram um arco teórico convergente ao contextualizar historicamente questões identitárias e os déficits de proteção social construídos ao longo da trajetória colonial, com sua herança de exclusão de raça e gênero, pautando, como ponto central, a acumulação e a centralização de riqueza nacional, que abriram espaços para autoritarismos e cerceamento

de possibilidades, mesmo incipientes, de processos democráticos;

2. a superação de uma visão da sociedade civil como parceira do Estado, disseminada pelas agências multilaterais nas décadas de 1990 e 2000. A essa, cabia ocupar um papel predominante na proteção social nos marcos do Estado Mínimo. Nesse movimento, abstraem-se os interesses de classe, substituídos pela lógica do capital social, do empoderamento e da governabilidade (Simionatto, 2010). A ideia de sociedade civil nos textos impõe uma estreita relação com o Estado, não de parceria ou isolando o poder estatal, mas buscando o reconhecimento das demandas e a ampliação dos direitos enquanto uma das dimensões da cidadania;
3. constata-se a forte ênfase em pautas identitárias que reivindicam o seu reconhecimento no sentido de superação das situações subalternidade. (Pires, 2019). Para Costa “[...] as interações cotidianas são tanto espaços de construção da desigualdade e de reprodução de estruturas sociais como arenas nas quais as hierarquias sociais são negociadas e transformadas” (2019, p. 62);
4. permeando e subjacente a todos os textos, é central a questão da igualdade/desigualdade, tanto na abordagem teórica como nas práticas e experiências relatadas. De acordo com Costa (2019), os estudos sobre a desigualdade vêm sendo adensados, além das desigualdades econômicas e de renda, com as assimetrias de poder e as desigualdades socioecológicas. As assi-

metrias de poder são “[...] definidas como as diferentes possibilidades que indivíduos ou grupos tem de exercer influência nas decisões que afetam suas trajetórias e convicções pessoais, materializando-se, ainda, na distribuição assimétrica dos direitos políticos e sociais” (Costa, 2019, p. 57); e, conseqüentemente, impactam nas desigualdades relacionadas com os direitos de cidadania e políticas de proteção social.

As desigualdades socioecológicas, apontadas recentemente pelos estudiosos, constituem as diferenças de acesso aos bens

ambientais – água potável, clima saudável – e a proteção desigual contra os riscos ambientais – inundações, secas e calores extremos –, não apenas os naturais como também os produzidos pela atividade humana com incidência prevalente em populações vulneráveis. Decorrem da intensa mercantilização dos bens ambientais e do negacionismo das crises climáticas e são desigualdades que vêm se avolumando nos últimos anos, sendo, entretanto, desconsiderados os alertas de riscos crescentes e irreversíveis para o planeta.

REFERÊNCIAS

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. *In*: PIRES, R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 53-78.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

MEDEIROS, R. S. Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. *In*: PIRES, R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 79-104.

NOGUEIRA, M. A. **A democracia desafiada**: recompor a política para um futuro incerto. São Paulo: Ateliê de Humanidades, 2023.

PIRES, R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SIMIONATTO, I. Sociedade civil e lutas sociais na América Latina: entre a harmonização das classes e as estratégias de resistência. *In*: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M.; MIOTO, R. C. T. (org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 105-130. v. 1.

VOZES EM ASCENSÃO: O MOVIMENTO DAS TRAVESTIS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Becca da Silva Carnavale¹⁰¹

RESUMO

Este artigo examina as contribuições históricas do movimento das travestis¹⁰² para a conquista de direitos e para a promoção da igualdade e da inclusão. Inicializa-se contextualizando o surgimento do movimento das travestis antepassadas, destacando sua importância como precursor do ativismo LGBTQIAPN+¹⁰³ no Brasil. Exploram-se as condições sociais e políticas que levaram à marginalização e à violência enfrentadas pelas travestis e outras pessoas LGBTQIAPN+ ao longo da história. Em seguida, examina-se o legado duradouro do movimento das travestis antepassadas e como as lições aprendidas com as experiências anteriores continuam a informar e inspirar a luta por direitos e justiça para todas as pessoas LGBTQIAPN+ no Brasil. Por fim, conclui-se com reflexões sobre os desafios atuais enfrentados pelas transgeridades no Brasil, e como o reconhecimento e a celebração do papel do movimento das travestis antepassadas são essenciais para uma compreensão completa da história e da luta por direitos humanos no país.

Palavras-chave: travestis; transexuais; cidadania; LGBTQIAPN+.

RESUMEN

Este artículo examina las contribuciones históricas del movimiento de las travestis para la conquista de derechos y la promoción de la igualdad y la inclusión. Se inicia contextualizando el surgimiento del movimiento de

101 Mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense- E-mail: ricarnavale@hotmail.com

102 O termo “travesti”, tratado enquanto uma categoria social neste estudo, descreve pessoas cuja identidade de gênero difere daquela designada no nascimento. Enquanto algumas podem se identificar como mulheres, outras podem se identificar como uma expressão de gênero não estritamente masculina ou feminina. O conceito de “travesti” encapsula a diversidade, a resistência e os desafios enfrentados pelas pessoas cujas identidades e expressões de gênero não se enquadram nas normas binárias tradicionais.

103 L: Lésbicas; G: Gays; B: Bissexuais; T: Trans e Travestis; Q: Queer ou Questionando (pode variar em significado dependendo do contexto); I: Intersexuais; A: Assexuais ou Aliados (pessoas que apoiam a comunidade LGBTQ+); P: Pansexuais; N: Não binários. O símbolo “+” é adicionado para incluir identidades de gênero e orientações sexuais que podem não estar representadas nas letras iniciais, reconhecendo a diversidade e a evolução da linguagem e da compreensão das identidades de gênero e orientações sexuais.

las travestis antepasadas, destacando su importancia como precursor del activismo LGBTQIAPN+ en Brasil. Se exploran las condiciones sociales y políticas que llevaron a la marginación y la violencia enfrentadas por las travestis y otras personas LGBTQIAPN+ a lo largo de la historia. A continuación, se examina el legado duradero del movimiento de las travestis antepasadas y cómo las lecciones aprendidas de las experiencias anteriores continúan informando e inspirando la lucha por derechos y justicia para todas las personas LGBTQIAPN+ en Brasil. Finalmente, se concluye con reflexiones sobre los desafíos actuales enfrentados por las transgeneridades en Brasil, y cómo el reconocimiento y la celebración del papel del movimiento de las travestis antepasadas son esenciales para una comprensión completa de la historia y la lucha por los derechos humanos en el país.

Palabras clave: travestis; transexuales; ciudadanía; LGBTQIAPN+.

ABSTRACT

This article examines the historical contributions of the travestis movement to the achievement of rights and the promotion of equality and inclusion. It begins by contextualizing the emergence of the movement of the travestis ancestors, highlighting its importance as a precursor to LGBTQIAPN+ activism in Brazil. The social and political conditions that led to the marginalization and violence faced by travestis and other LGBTQIAPN+ people throughout history are explored. Next, the enduring legacy of the movement of the travestis ancestors is examined, and how the lessons learned from past experiences continue to inform and inspire the struggle for rights and justice for all LGBTQIAPN+ people in Brazil. Finally, it concludes with reflections on the current challenges faced by transgender people in Brazil, and how the recognition and celebration of the role of the movement of the travestis ancestors are essential for a complete understanding of the history and the struggle for human rights in the country.

Keywords: travestis; transsexuals; citizenship; LGBTQIAPN+.

INTRODUÇÃO

A história do movimento LGBTQIAPN+ é marcada pela invisibilidade de diversas personalidades trans e travestis, que foram fundamentais para a garantia de direitos de cidadania da comunidade. Um exemplo disso é a história de Xica Manicongo, identificada como a primeira travesti registrada no Brasil, cuja história desafia normas sociais e de gênero impostas pelo sistema e destaca a contribuição histórica das travestis para a construção da cidadania (PINOTTI, 2024).

O reconhecimento de Xica como pioneira na expressão de gênero desafia as normas sociais da época e evidencia a existência de identidades de gênero diversas desde os primórdios da colonização. Por

meio dessa narrativa, percebemos que o movimento das travestis no passado foi fundamental para a luta por direitos e visibilidade das comunidades trans.

Da mesma forma que Xica Manicongo desafiou as restrições de sua época, as travestis contemporâneas continuam a lutar por reconhecimento, respeito e igualdade, contribuindo para a ampliação dos direitos e da representatividade das pessoas trans e travestis na sociedade brasileira e global. A ausência dessas memórias construiu um grande processo de apagamento histórico e de desconhecimento social sobre a população trans e travesti – uma tentativa cruel de nos manter à margem da história do Brasil e de alimentar o processo de desumanização, criminalização e marginalização dos nossos corpos.

A tentativa de nos manter à margem da história do Brasil é um exemplo gritante de como os poderes dominantes buscaram reforçar a marginalização de corpos dissidentes¹⁰⁴ ao longo dos séculos. Essa exclusão deliberada dos registros históricos perpetua a invisibilidade e a negação das contribuições das pessoas trans e travestis para a sociedade brasileira.

Ao apagar nossas narrativas e experiências, as transgeneridades são privadas não apenas de reconhecimento, mas também de dignidade e direitos básicos. Essa marginalização histórica não é apenas uma questão do passado, mas continua a reverberar no presente, alimentando preconceitos e violências contra as comunidades trans em diferentes contextos sociais e institucionais.

Atualmente, a população trans e travesti é a que mais morre no nosso país. Além disso, a discrepância na expectativa de vida entre essa população e a média nacional no Brasil é um indicador alarmante das desigualdades e da violência que essa comunidade enfrenta diariamente. Os dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra) do Brasil destacam uma realidade preocupante: a vida dessas sujeitas está constantemente em risco, resultando em uma expectativa de vida de apenas 35 anos (Benevides, 2023), que corresponde a menos da metade da média nacional.

Isso não apenas reflete a falta de acesso a serviços de saúde adequados e seguros, mas também a discriminação sistemática e a violência física e estrutural que nós enfrentamos.

Nesse contexto, é evidente a necessidade urgente de políticas públicas e sociais que abordem essas disparidades e garantam a segurança e o bem-estar dessa comunidade. Ademais, a falta de proteção legal e social coloca a vida das pessoas trans e travestis em constante perigo, exigindo uma resposta imediata e eficaz por parte do Estado e da sociedade.

Diante disso, para a elaboração do presente artigo, foram utilizados o método dedutivo e a interseccionalidade como ferramenta analítica para discutir a complexidade das experiências de violência enfrentadas por essa comunidade, apresentando uma pesquisa sobre a luta histórica das travestis e transexuais femininas no Brasil e os desafios atuais que exigem uma resposta imediata e eficaz por parte do Estado e da sociedade brasileira.

PARA COMEÇAR: ESSA LUTA SEMPRE EXISTIU

O movimento das travestis é marcado por uma história de resistência e de luta por direitos, a qual se estende ao longo de décadas. A trajetória dessas sujeitas, muitas vezes marginalizadas e violentadas, é também uma história de conquistas e avanços que moldaram a realidade atual. A luta por reconhecimento e respeito sempre existiu, sendo fundamental para a conquista de direitos que hoje são essenciais para a comunidade trans e travesti.

Embora a temática das travestis tenha ganhado maior visibilidade nos últimos anos,

104 O termo “dissidência” refere-se à atitude ou ação de discordar ou se desviar de uma posição, ideologia ou grupo dominante. A dissidência pode ser vista como uma forma de resistência ou crítica a normas, valores e estruturas estabelecidas, podendo assumir várias formas, desde o desacordo individual até movimentos coletivos organizados que desafiam e questionam o *status quo*.

é importante ressaltar que essa conquista não foi espontânea, mas sim resultado de um longo e árduo caminho de lutas, resistência e mobilizações. A conquista de direitos e a ampliação das discussões sobre identidade de gênero são reflexos diretos dessa história de luta e resistência, que continua a inspirar novas gerações a reivindicarem seus espaços e direitos de cidadania.

Além da luta cotidiana de cada travesti para assegurar condições dignas de vida para si mesmas, temos que valorizar o empenho daquelas que, por intermédio do movimento político organizado, pressionaram, propuseram e lutaram como puderam para garantir um espaço que evidenciasse a relevância de suas pautas e de suas demandas sociais.

Há registros de grupos de travestis que já se organizavam no Brasil nos anos 1970, principalmente em resposta à perseguição policial. Morando (2014 *apud* Souza, 2023) comenta sobre iniciativas de organização de vários bailes e concursos de Miss articulados pelas travestis e sistematicamente reprimidos com violência pela polícia mineira, sob o discurso de moralização dos costumes.

Entretanto, a violência não impediu que as iniciativas continuassem. Em outubro de 1966, o Diário de Minas publicou uma notícia de uma agência internacional sobre uma iniciativa da associação de homossexuais em Amsterdã para criar uma entidade que defendesse os direitos das travestis (Souza, 2023). Pouco tempo depois, foi observada uma tentativa de mobilização para a organização coletiva das travestis em Belo Horizonte, mesmo durante o período de ditadura militar.

Os homossexuais de Belo Horizonte estão tentando fundar uma associação chamada “Liga dos Libertados do Amor”, mas a polícia de Costumes já anunciou que não vai permitir a organização da “estranha entidade” e prometeu impedir a “saliência dos travestis mineiros”. O presidente da entidade será o jovem conhecido no Malleta por Marcelo, e que tem o apelido de “La Rondinella”. Informa-se que os homossexuais de Belo Horizonte já consultaram um advogado para saber se podem imitar os “travestis” da Holanda, que têm a sua associação (Morando, 1966, p. 53 *apud* Souza, 2023, p. 4).

As tentativas de associação demonstravam a necessidade de união e organização política das travestis, visando à defesa de direitos humanos e fundamentais e à promoção de melhorias nas condições de vida. A promoção de eventos, como concursos de beleza, representava uma forma de celebração da identidade e da expressão de gênero das travestis ao mesmo tempo que evidenciava a marginalização e a objetificação a que eram submetidas pela sociedade.

O fascínio em torno da figura da travesti, muitas vezes associado a estereótipos e fantasias sexuais, coexistia com a perseguição e a violência enfrentadas no dia a dia. A exposição pública de suas identidades podia resultar em discriminação, violência física e exclusão social, em um contexto em que a homofobia e a transfobia eram ainda mais enraizadas na sociedade brasileira.

O fascínio misturado com a rejeição violenta têm sido usados como resposta recorrente na relação da sociedade brasilei-

ra com corpos trans e travestis. De acordo com o relatório publicado no ano de 2018 pela Pornhub¹⁰⁵, a busca mundial por pornografia trans aumentou 167% entre homens e mais de 200% entre visitantes acima dos 45 anos, elevando o Brasil como um dos países que mais consomem pornografia transexual no mundo (Benevides, 2023). Ao mesmo tempo, de acordo com os dados nacionais coletados pela Antra conforme já citado neste estudo, demonstra que o Brasil segue pelo 14º ano consecutivo liderando o ranking dos países que mais matam as pessoas desse grupo social. Só no ano de 2023 foram 155 vítimas assassinadas em território brasileiro (Benevides, 2023).

Diante disso, é evidente que o segmento trans enfrenta um longo caminho de táticas de sobrevivência, buscando se afirmar em uma sociedade muitas vezes hostil e desigual. Vale a pena ressaltar a importância da figura de Roberta Close no ano de 1981, modelo, travesti e dona de uma beleza estonteante. No imaginário social e conservador da época, as identidades trans e travestis aproximavam-se da vulnerabilidade e da marginalidade social; contraditoriamente, Roberta surgia como modelo midiática de sensualidade e fama (Souza, 2023). A presença e o protagonismo de Roberta colocaram em cena nacional o debate sobre o tema da transexualidade no Brasil.

Os anos 1980 também foram marcados pelos primeiros casos de aids no país. A epidemia trouxe a necessidade emergencial de

colocar em debate questões consideradas como tabu, em que encontramos exemplos de escuta, apoio e amparo. Em contraposição ao preconceito, várias foram as iniciativas de solidariedade protagonizadas pelas travestis da época (Souza, 2023).

Dentre elas destaca-se a história de Brenda Lee, travesti pernambucana que aos 14 anos veio de Pernambuco para São Paulo, instalando-se no bairro do Bixiga. No ano de 1984, comprou uma casa que se tornou uma pensão para travestis e transexuais. Inicialmente chamada de Pensão da Caetana, amparava jovens abandonados e abandonadas pela família, sem apoio governamental ou de outras organizações. O espaço foi conhecido como “Palácio das Princesas” (Trevisan, 1986 *apud* Souza, 2023, p. 6).

Como trabalho de acolhimento e fortalecimento da rede entre as travestis, Brenda tornou-se um referencial e um marco importante. Em 28 de maio de 1996, Brenda foi brutalmente assassinada, pois descobriu que o motorista da Casa de Apoio havia falsificado um cheque emitido por ela. Sua missa de corpo presente foi realizada pelo padre Júlio Lancellotti, representando o cardeal Dom Paulo Evaristo Arns. Em decorrência disso, em 21 de outubro de 2008, foi instituído o “Prêmio Brenda Lee” concedido quinquenalmente para sete categorias por ocasião das comemorações do Dia Mundial de Combate à Aids e aniversário do Programa Estadual DST/Aids do Estado de São Paulo (Souza, 2023).

105 Relatório anual demonstra que o Brasil foi o que mais procurou pornografia trans em 2022. Disponível em: <https://gay.blog.br/noticias/brasil-foi-o-pais-que-mais-procurou-pornografia-trans-em-2022>

Evidenciar a contribuição delas e reconhecer o talento, a beleza, a criatividade, a solidariedade e a plena humanidade de pessoas trans e travestis é um passo importante para reparar historicamente as contribuições invisibilizadas ou apropriadas por outros grupos e movimentos sociais. Ao valorizar e celebrar as experiências e as conquistas dos corpos trans e travestis, não estamos apenas reconhecendo sua dignidade e direitos de cidadania, mas também enriquecendo nossa compreensão da humanidade e construindo uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

A REALIDADE DOS CORPOS TRANS E TRAVESTIS NO BRASIL: ENTRE A VIDA E A MORTE

No Brasil, a realidade dos corpos trans e travestis é marcada por uma constante e trágica dicotomia entre a vida e a morte. Enquanto lutam diariamente por reconhecimento, dignidade e direitos básicos, essas sujeitas enfrentam uma realidade de extrema violência e exclusão social, evidenciando a gravidade da situação e a urgência de medidas para garantir a segurança e a cidadania a esses corpos.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) elencar, enquanto fundamento, a dignidade da pessoa humana, reconhecendo os direitos fundamentais¹⁰⁶ e estabelecendo que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção, é necessário um olhar aprofundado sobre esse conjunto de

direitos fundamentais estruturantes do Estado Democrático de Direito. Em especial, os direitos sociais, uma vez que deveria atingir todos os indivíduos da sociedade indiscriminadamente.

É fato que a Constituição Federal de 1988 guia e fundamenta o sistema jurídico, trazendo proteção e respeito aos direitos humanos, e que seu preâmbulo retrata a essência dos pontos principais a serem tratados em todo o texto constitucional, enunciando os princípios constitucionais e as ideias essenciais que inspiraram todo o seu processo de criação (Brasil, 1988).

Nesse sentido, fica claro que a Carta Maior, por intermédio da garantia dos direitos, civis, sociais e políticos, tem um compromisso com a justiça social, com a promoção de uma sociedade fraterna e sem preconceitos, reforçada pelos princípios fundamentais. Dentre os princípios fundamentais expressos na Constituição, destaca-se o da dignidade da pessoa humana, a qual é definida por Sarlet (2001, p. 60) como:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua partici-

¹⁰⁶ Na Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais referem-se aos direitos individuais e coletivos (art. 5º), os direitos sociais (arts. 6º ao 11), direitos da nacionalidade (arts. 12 e 13) e direitos políticos (arts. 14 a 17); exemplificando, são os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à educação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à assistência aos desamparados, ao transporte, ao voto etc. (Brasil, 1988).

pação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Diante disso, constata-se que a proteção dada pelo princípio da dignidade permite que os sujeitos sejam respeitados pela sua essência e existência, sem que sofram qualquer preconceito por causa de sua identidade de gênero ou orientação sexual, sendo reconhecidos de forma igualitária pelo Estado. Entretanto, ainda assim, existem grupos tidos como minoritários que são cerceados em seus direitos intrínsecos à sua pessoa, estando, portanto, em situação de maior vulnerabilidade social, como a população trans e travesti abordada neste estudo.

A situação atual da população trans e travesti no Brasil é marcada por desafios significativos em relação à garantia de direitos e à inclusão social. Silva e Faria (2022, p. 4), citando Hannah Arendt (1949, p. 36), afirmam que o direito mais importante é o de ser cidadão e isso significa “ter direito de não ser excluído dos direitos garantidos por sua comunidade”.

Na esteira desse pensamento, em entrevista concedida à Wolfart *et al.* (2011, p. 1), a pesquisadora Sonia Fleury, ao tratar da cidadania e sua forma de concretização, afirmou que ela só ocorrerá “quando os direitos e deveres dos indivíduos forem transformados em mecanismos de proteção social às necessidades sociais”. Complementando, a pesquisadora afirma que “a ideia da cidadania supõe uma inserção dos indivíduos na esfera pública através de um conjunto de direitos e deveres e de benefícios que se transformam na área social em benefícios sociais”.

No entanto, para muitas pessoas trans e travestis, a cidadania plena e o reconhecimento de seus direitos ainda são questões distantes. A discriminação, a violência e a marginalização institucional e social são realidades enfrentadas diariamente por essa população, dificultando o acesso a serviços básicos, como saúde, educação e trabalho. Nesse contexto, a cidadania para pessoas trans e travestis significa não apenas o direito a ter direitos, mas também o direito a uma vida digna, livre de preconceito e violência, e o direito a serem reconhecidas e respeitadas em sua identidade de gênero perante o Estado e a sociedade.

Diante da situação vulnerável enfrentada pela população trans e travesti, surge um questionamento sobre a efetiva cidadania desse grupo, considerando a violação de diversos de seus direitos. São evidentes o preconceito e a discriminação constantes que enfrentam, sem receberem a devida proteção do Estado.

O ponto crucial é que não adianta ter direitos expressos e garantidos na Constituição, o que se precisa é efetivá-los, principalmente quando se analisa a situação dos grupos mais vulneráveis e marginalizados. A realização dos direitos sociais pelo Estado ocorre por meio das políticas públicas e sociais. Sob essa ótica, a sociedade deve exigir atitudes positivas e ativas do Estado para atender às demandas sociais, colocando não só o Estado em ação na promoção do bem-estar social, mas também a sociedade, envolvendo diversos atores governamentais e não governamentais (Pereira, 2021).

Ao examinar a condição da população trans e travesti na sociedade brasileira, é alarmante constatar que a violação de seus direitos é generalizada. Os dados existentes evidenciam a gravidade da situação e a urgência de medidas para garantir a segurança e a cidadania dessa população. As múltiplas violações que essas pessoas enfrentam acabam por negar completamente a dignidade que a Constituição Federal de 1988 garante a todos os indivíduos, impactando diretamente no exercício da cidadania.

Nesse sentido, para que se promovam políticas públicas coesas, efetivas e inclusivas, é importante e necessário conhecer a população a quem se destina a norma ou a ação governamental, além de adotar a interseccionalidade como ferramenta analítica e política (Collins, 2016). Ao considerar as interseções entre diferentes formas de opressão e discriminação, como aquelas relacionadas com gênero, raça, classe social e orientação sexual, as políticas públicas podem se tornar mais abrangentes e sensíveis às diversas realidades e necessidades das pessoas.

A interseccionalidade identifica os grupos mais vulneráveis, frequentemente negligenciados pelas políticas públicas tradicionais, garantindo que as ações atinjam de forma mais eficaz quem mais precisa de apoio. Além disso, contribui para uma compreensão mais profunda das questões sociais e estruturais que perpetuam a desigualdade, permitindo que as políticas abordem não só os sintomas, mas também as causas subjacentes desses problemas.

O poder público, dentro da sua dificuldade em “reconhecer” a dimensão das trans-

generidades e dos gêneros dissidentes (transsexuais e travestis), vale-se do mecanismo de apagamento das diferenças, e não pelo seu reconhecimento (Bento, 2017, p. 56), o que acaba favorecendo as exclusões sociais e a invisibilidade de dados.

É crucial que as políticas públicas valorizem e reconheçam as diferenças. O apagamento das identidades de gênero dissidentes perpetua exclusões sociais e a invisibilidade de dados essenciais para políticas efetivas e inclusivas. Portanto, é fundamental que o poder público adote uma abordagem que reconheça e respeite a diversidade de identidades de gênero, garantindo a efetivação dos direitos e a promoção da igualdade para todas as pessoas.

CONCLUSÃO

A luta histórica das travestis tem sido essencial para transformar a sociedade, desafiando normas e preconceitos e reivindicando direitos humanos e fundamentais. A interseccionalidade surge como uma solução crucial para reduzir a violência transfóbica, reconhecendo e abordando as interseções de opressões que as travestis enfrentam. Ao considerarmos as diversas identidades e experiências das pessoas travestis, podemos desenvolver políticas mais eficazes e abrangentes, avançando para uma sociedade mais justa e inclusiva.

A interseccionalidade nos lembra de que a luta por direitos não pode ser separada de outras formas de injustiça e desigualdade, e que devemos considerar as diversas identidades e experiências que compõem a realidade das travestis. Dessa forma, ao adotarmos uma

abordagem interseccional na formulação de políticas públicas e na conscientização social, podemos avançar significativamente na redução da violência transfóbica.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, B. G. **Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022**. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2023. Disponível em: <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2023/01/dossieantra2023.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

BENTO, B. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, 1998.

Collins, P. H. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 99-127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6081> Acesso em: 28 abr. 2024

PINOTTI, F. **Você conhece a história de Xica Manicongo?** Considerada a primeira travesti do Brasil, Xica é símbolo de resistência e luta para a comunidade LGBTQIA+. CNN Brasil [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/entretenimento/conheca-xica-manicongo-primeira-travesti-do-brasil-inspira-enredo-do-tuiuti/> Acesso em: 12 abr. 2024.

PEREIRA, C. P. **Aula Aberta: Desproteção antissocial: a proteção social no capitalismo neodireitista**. [S. l.]: Geposs – Estado, Política Social e Serviço Social, 13 ago. 2021. 1 vídeo (90 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TVXcB9MofTs>. Acesso em: 25 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

SILVA, J. B.; FARIA, L. M. A. O conceito de liberdade substantiva de Amartya Sen como condição de possibilidade de concreção da cidadania. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/9102>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SOUZA, C. P. Travestis e transexuais no brasil: memórias de luta e resistência. **Quaderns de Psicologia**, v. 25, n. 1, p. e1599, 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/369057530_Travestis_e_Transexuais_no_Brasil_Memorias_de_Luta_e_Resistencia. Acesso em: 10 abr. 2024.

WOLFART, G. et. al. Cidadania: caminho para a concretização das igualdades sociais. Revista do Instituto Humanitas Unisinos, [s. l.], edição 373, p. 1-2, 2011. Disponível em: <https://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/17-artigo-2011/4068-sonia-fleury> Acesso em: 28 abr. 2024

NECROPOLÍTICA E VIOLÊNCIA POLICIAL: UM OLHAR SOBRE A CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Isadora Amaral de Castro¹⁰⁷

RESUMO

A sociedade brasileira é diariamente acarretada negativamente de forma política e social pelo racismo estrutural. A desigualdade racial oriunda do sistema escravocrata marca a população negra como alvo da necropolítica do estado por meio da violência policial. A metodologia de pesquisa adotada neste trabalho consiste em revisão jornalística, revisão de literatura e revisão documental. Diante disso, nota-se o Estado colocando a população negra excluída da proteção social e designada à política de morte governamental.

Palavras-chave: necropolítica; racismo estrutural; violência policial.

RESUMEN

La sociedad brasileña se ve diariamente afectada política y socialmente negativamente por el racismo estructural. La desigualdad racial que surge del sistema esclavista marca a la población negra como objetivo de la necropolítica estatal a través de la violencia policial. La metodología de investigación adoptada en este trabajo consiste en revisión periodística, revisión de literatura y revisión de documentos. Ante esto, es claro que el Estado excluye a la población negra de la protección social y queda adscrito a la política de muerte del gobierno.

Palabras clave: necropolítica; racismo estructural; violencia policial.

ABSTRACT

Brazilian society is daily negatively affected politically and socially by structural racism, racial inequality arising from the slave system marks the black population as the target of the state's necropolitics through police violence. The research methodology adopted in this work is journalistic review, literature review and document review. In view of this, it is clear that the state excludes the black population from social protection and assigns it to the government's death policy.

Keywords: necropolitics; structural racism; police violence.

107 Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense Campos dos Goytacazes (UFF Campos).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de observações, esforços e ações da autora quanto ao debate do racismo e do antirracismo a partir do Projeto de Extensão a Agenda Antirracista, de origem no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense em Campos dos Goytacazes (UFF Campos), em março de 2021. O estudo teve o objetivo de possibilitar um espaço permanente de debate acerca das questões raciais e antirracista na Cidade de Campos dos Goytacazes através da UFF Campos.

O Brasil nasceu de uma violência que tinha como objetivo determinar as características de sua população no viés da supremacia branca, subalternizando as demais raças. O período de escravização mediante de toda violência e exploração destinou a população negra à vulnerabilidade social, uma vez que, ao serem libertos das condições de escravizados, os negros e negras não foram incluídos e direcionados a políticas de proteção social e igualdade racial, marca importante para a desigualdade racial de nosso país.

A cada quatro horas, uma pessoa negra é morta pela polícia na cidade do Rio de Janeiro, índice quatro vezes menor que a taxa de morte policial de não negros. Os métodos de operação policial são guiados pelo racismo estrutural e colocam na mira do fuzil a população preta, pobre e periférica (Passos, 2023). As vítimas fatais da violência policial são um reflexo do abandono estatal historicamente relacionado com o racismo estrutural e institucional, que amplia formas de não assegurar políticas sociais à população negra. Nesse

contexto, o Estado estabelece a população negra como alvo por meio de ações e omissões, condições de risco e precariedade social, designando-a para a violência e a morte.

Diante disso, essas breves linhas apresentarão a relação entre colonização brasileira, racismo e violência policial na cidade do Rio de Janeiro. Dada a importância dessa relação, este trabalho baseia-se na urgência de discutir o aumento da violência policial em relação à população negra no município do Rio de Janeiro, e reforçando a imperatividade de promover debates sobre questões raciais tanto nos âmbitos sociais quanto políticos. Quanto à abordagem metodológica, esta foi realizada por meio de revisão de material jurídico, literatura e documental a partir da revisão de narrativas orientadas por Rother (2007), a qual realiza a análise de livros, textos e artigos científicos. Além disso, também foi feita uma análise atenta de material jornalístico, para quantificar o aumento das notícias relacionadas com a violência policial.

A CONSTRUÇÃO DO BRASIL A PARTIR DA EXPLORAÇÃO DA POPULAÇÃO NEGRA ESCRAVIZADA

A complexa formação sócio-histórica brasileira é permeada por uma multiplicidade de violências destinadas à população racialmente referendada. Trata-se de violências físicas e psicológicas que atestam uma história intrincada de opressões. Entretanto, é necessário compreender que a classificação racial também se insere nesse contexto, uma vez que as formas de violência eram direcionadas às pessoas categorizadas como inferiores, segundo uma perspectiva eurocêntri-

ca que colocava as pessoas não brancas em lugares de subalternidade.

Todorov (1993) aduz que os europeus, ao se depararem com populações diferentes das próprias, sentiram-se estranhos e começaram a classificar essas populações como distintas de si mesmos, o que resultou em uma separação social e racial. Eles passaram a acreditar na valorização das suas próprias características físicas e culturais como superiores a qualquer outra que fosse diferente, desenvolvendo, assim, o discurso eurocêntrico de superioridade, pois associavam características da chamada raça branca enquanto atribuíam características opostas, como pele mais escura, a uma condição inferior e de subalternidade, a qual legitimava violências contra esses corpos.

De acordo com Schwarcz e Starling (2018), o período colonial, principiado por Portugal em 1530, deu início à exploração sistemática da população negra pelos europeus, manifestando por meio da imposição coerciva do trabalho não remunerado, estabelecendo um regime de escravização. Tal sistema foi engendrado com o propósito primordial de ampliar os horizontes do mercantilismo, promovendo a exploração de recursos e a geração de riqueza para a metrópole portuguesa. Os africanos eram submetidos a um processo de captura em suas aldeias, mediante conflitos tribais, nos quais os indivíduos mais fortes e resistentes eram selecionados entre as tribos.

Posteriormente, eles eram conduzidos até as áreas costeiras, onde ficavam aprisionados em fortalezas à espera dos navios destinados à exportação para o Brasil. Nesse con-

texto, as mulheres eram escolhidas com base em critérios sexistas e machistas, visando à procriação, sofriam estupros, eram confinadas nos porões apertados das embarcações, sujeitas a tormentos e transportadas em circunstâncias de extrema adversidade, caracterizadas por condições desumanas para o seu sequestro.

No Brasil, os negros eram separados e vendidos, destinados à exploração, realizavam inúmeras formas de serviço não remunerado e forçado, sem qualquer garantia ou descanso, dormiam em ambientes insalubres denominados senzalas e eram diariamente agredidos. As mulheres negras realizavam as mesmas responsabilidades laborais que os homens escravizados, porém, eram direcionadas a outras esferas de exploração, as quais incluíam tarefas domésticas, como o cuidado das residências, culinária, limpeza, lavagem e passagem de roupas, cuidado com crianças, o que englobava a amamentação e os cuidados de higiene. Além disso, eram frequentemente alocadas em setores industriais, como a indústria têxtil e a produção de artesanato e remédios à base de ervas, visando à geração de comércio e renda para os proprietários de escravizados (Biblioteca Nacional, 1988, p. 11).

Diante da sistemática violência cotidiana, da precariedade das condições de vida e dos castigos tortuosos impostos aos escravizados, emergiu a necessidade de nutrir um profundo sentimento de aversão em relação aos seus opressores como forma de sobrevivência e resistência. Afinal, submetidos à violência e à degradação, a busca pela liberdade só poderia ser alimentada pelo ressentimento contra aqueles que os violentavam. Dessa

forma, as rebeliões se tornaram uma resposta natural, um ato de resistência às atrocidades perpetradas contra eles.

Estes castigos imobilização no tronco, açoites, marcas a ferro quente, esmagamento de dedos, corte de orelhas costumava ser mais violentos na lavoura, sobretudo nos períodos em que era indispensável o trabalho contínuo, e diante de faltas graves (Biblioteca Nacional, 1988, p. 11).

Com isso, cabe um destaque aos estudos de Clovis Moura (1981), que convoca à compreensão do sujeito negro na sua ação política na construção de uma resistência à senzala. Isso se dá buscando apagar o silenciamento histórico sobre esses corpos que os imputou à ideia de apatia e inércia perante as violências da senzala; convidando, assim, à compreensão do sujeito negro enquanto sujeito político.

No que tange ao negro como sujeito político, sua gênese remonta aos eventos do período colonial, no qual se evidencia a supremacia dos ideais brancos na estruturação das relações sociais, legitimando, assim, a perspectiva eurocêntrica que subestima os negros como seres inferiores e passivos diante das diversas formas de violência experimentadas nos cárceres da escravização, somada à ideia de uma subalternização negra que os colocavam no combate contra a supremacia branca (Moura, 1981).

A abordagem convencional da história brasileira privilegia a perspectiva da classe dominante, representada no homem branco, o que tende a colocar em destaque a visão da elite dirigente do país, relegando ao segundo

plano a atuação dos negros escravizados, que desempenharam um papel crucial na formação da Nação. Essa visão também perpetua a ideia de corpos negros como apáticos e não combativos, imposto a estes o lugar de vagabundos e de que não gostam de trabalhar.

Segundo Moura (1981), em contraposição a certas interpretações, as revoltas organizadas pelos negros escravizados assumiam um caráter político na busca pela liberdade e igualdade social. Argumenta ainda que essa perspectiva alteraria fundamentalmente nossa compreensão da luta de classes entre os proprietários de escravizados no Brasil durante o período da escravização. Moura (1981) enfatiza que tais eventos não devem ser vistos como simples explosões inconsequentes, rebeliões caóticas lideradas por indivíduos sem rumo ou intenções claras e justificáveis. Pelo contrário, ele sugere que tais situações ou eventos são muito mais complexos e significativos, envolvendo a implementação de estratégias táticas elaboradas, como a organização de guerrilhas, o uso de táticas incendiárias e a preparação militar, incluindo o emprego de armas, visando derrubar seus opressores e reivindicar reconhecimento enquanto cidadãos.

As rebeliões e as guerrilhas organizadas incorporavam elementos militares devido ao conhecimento prévio que alguns escravizados haviam adquirido na África antes de serem subjugados à escravização. Isso sugere que esses indivíduos possuíam competências e saberes que lhes permitiam planejar e executar ações de resistência de forma mais eficaz, o que mostra o lugar ocupado por estes antes do processo de sequestro e escla-

vização. Moura (1981) reconhece que, inicialmente, as atividades empreendidas pelos negros, antes da escravização, não eram de natureza predatória. Isso indica que muitas dessas ações eram motivadas pela urgência das necessidades básicas, como a fome, o frio, as violências, bem como pela imperiosa demanda de sobreviver no enfrentamento da repressão imposta pelos colonizadores brancos e dos horrores da senzala.

Dessa forma, em meio às suas condições desumanas, agiam primordialmente em prol de sua própria sobrevivência. Essa análise propõe um discurso divergente que desafia as narrativas tradicionais eurocêntricas, pois argumenta que todos os movimentos sociais em busca de mudança social são, em última análise, movimentos políticos, mesmo que os agentes coletivos envolvidos não estejam plenamente conscientes disso. Isso reitera como a ação coletiva dos negros representa uma maneira constante e paciente de executar trajetórias históricas e de resistir ao intelectualismo elitista que serve aos interesses da elite dominante.

Silva (2017) ressalta que a população negra, majoritária no país, enfrenta uma dupla exploração, social e racial, assumindo um papel crucial na reconfiguração da sociedade, embora esse processo seja gradual e, por vezes, marcado por contradições. Por conseguinte, o racismo é percebido como um elemento fundamental e estruturante de uma mentalidade arraigada, que serve como padrão para compreensão e sustentação das interações sociais, implicando que sua influência se estenda para além do âmbito social, infiltrando-se na economia, na política

e na cultura, constituindo-se como um pilar essencial das sociedades capitalistas e persistindo na contemporaneidade como uma força dinâmica que impulsiona, condiciona e perpetua relações de exploração e desigualdade em todas as esferas sociais.

Diante disso, entendendo o racismo enquanto estrutural e institucional, em que se faz urgente a compreensão das violências irrestritas à população negra que ora aviltada nas senzalas, hoje ultrajada nas cenas públicas pelos olhares dos operadores estatais, aqueles que deveriam assegurar a segurança pública, mas que se colocam no papel de criminalizar corpos negro.

NECROPOLÍTICA E VIOLÊNCIA POLICIAL

Conforme argumentado por Almeida (2018), o fenômeno sistêmico de discriminação, notadamente o racismo, está ligado ao poder político em duas esferas cruciais: a institucional e a ideológica. No âmbito institucional, destaca-se o papel do Estado na formulação de estruturas políticas e práticas que perpetuam o racismo. Isso engloba desde leis discriminatórias até políticas que se aliam à segregação, práticas policiais tendenciosas e disparidades no acesso a serviços públicos, como educação e saúde – entre outras inúmeras possibilidades de não acesso a população negra.

O Estado, enquanto detentor do poder político e responsável pela elaboração de políticas públicas, exerce um papel determinante na perpetuação ou na mitigação do racismo de forma sistêmica. Já na esfera ideológica do poder político, refere-se à influência das ideologias, narrativas e discursos na

manutenção do racismo. Isso abarca a disseminação de ideias, estereótipos e crenças sobre raça na sociedade, além do modo como a história é ensinada e os eventos históricos são interpretados, o que pode fortalecer ou desafiar narrativas racistas.

A noção de necropolítica, cunhada pelo pensador camaronês Achille Mbembe em sua obra *Necropolítica* (2018), aborda a utilização do estado para determinar quais vidas merecem proteção e quais podem ser negligenciadas, muitas vezes resultando em formas extremas de violência. O Estado não apenas regula a vida, mas também arbitra sobre quem possui o direito de viver e quem pode ser deixado à morte.

A necropolítica implica políticas e práticas que culminam em violências, opressões e morte, direcionadas a grupos marginalizados e a comunidades periféricas. Isso engloba desde violência policial exacerbada até discriminação racial, políticas migratórias repressivas, e outras formas de coerção e controle que afetam desproporcionalmente a população negra.

A criminalização e a violência direcionadas à comunidade negra requerem uma consideração profunda dos traumas enraizados provenientes do período escravagista, que implica a compreensão de elementos fundamentais, moldados pela estrutura racista, que desempenham um papel fundamental na organização e na regulação das interações sociais, com efeitos substanciais.

Dessa forma, é válido analisar a sociedade sob a lente da necropolítica, na qual o racismo estrutural atravessa a estrutura estatal, gerando consequências em todas as esferas

sociais, sendo a população negra o alvo das políticas de extermínio estatal. Contudo, essa violência não se limita ao extermínio físico, abrangendo um amplo espectro que inclui a negação de cidadania e, conseqüentemente, a exclusão de acesso a políticas sociais, emprego/renda e vida em sociedade. Há uma morte física noticiada cotidianamente, mas há uma morte silenciosa e velada que é apontada todos os dias para a população negra na compreensão de um não lugar, de um não pertencimento à potência vital de existência nessa sociedade.

O racismo coroa o sentimento de não pertencimento da população negra a esta sociedade, fazendo com que a sensação constante de um não lugar seja imposta a esses corpos – seja pelos olhares discriminatórios, seja pela sensação de inconformidade com os espaços e/ou pela tentativa diária de expulsão desses corpos das cenas públicas e políticas por ações e violências, desumanizando-os em potência, tornando-os alvo de violências e opressões desordenadas (Almeida, 2014).

Ao abordar o racismo estruturado na força policial, é essencial reconhecer o viés adotado pelo estado, influenciado por preconceitos e estereótipos direcionados à população negra que rege e orienta a ação policial. Esse viés pressupõe que uma pessoa com características correspondentes ao perfil não branco, que, no curso da história, é racialmente estigmatizado enquanto um criminoso e agressivo, seja considerada suspeita ou culpada. Movidos pelo racismo, agentes policiais tendem a abordar de maneira violenta pessoas negras na tentativa equivocada de aumentar a eficácia de suas operações, baseando-se em

estereótipos que se fundamentam no racismo para a eliminação de corpos negros.

É importante destacar que Passos (2023), em seus apontamentos, observa que, no contexto cotidiano brasileiro, há uma constante divulgação, tanto nos meios de comunicação quanto nas redes sociais, de notícias relacionadas com violência, detenções e homicídios envolvendo a comunidade negra decorrentes da ação policial. No contexto atual da cidade do Rio de Janeiro, a influência da necropolítica se manifesta de forma nítida mediante a ausência de apoio governamental por intermédio das políticas sociais nas favelas e das ações policiais violentas, que frequentemente culminam em mortes injustificadas sob a alegação de guerra às drogas. O Rio de Janeiro é o estado que mais produz mortes em ações e intervenções policiais, onde 90% dos mortos são negros.

Com isso, é importante rememorarmos cinco casos que trazem exemplos da exposição desse escrito que se perfazem na relação entre colonização, racismo e violência como exercício da necropolítica no Brasil pela ação policial, deixando a compreensão de como corpos negros são altamente desumanizados e descartados pela polícia na cidade do Rio de Janeiro.

Inicialmente, a tragédia de Kauê Ribeiro (Nascimento, 2019), um menino de 12 anos de idade cuja vida foi ceifada na favela da Chica, no Complexo do Chapadão, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, em setembro de 2019. Kauê foi alvejado na cabeça enquanto subia a favela com um amigo. Já Ágatha Félix (Costa, 2023), de apenas 8 anos de idade, também em setembro de 2019, enquanto se

encontrava dentro de uma Kombi no Complexo do Alemão, foi atingida por um disparo da Polícia Militar (PM). Temos também a tragédia que se repetiu em maio de 2020, quando João Pedro (Guimarães, 2021), um jovem de 14 anos de idade, foi morto em sua própria casa por uma bala perdida disparada pela PM no complexo de favelas do Salgueiro, em São Gonçalo. Outro caso foi de Kathlen Romeu (G1, 2015), uma jovem grávida de quatro meses, sendo mais uma vítima da violência policial no Complexo do Lins em 2021, visto que a polícia concluiu que o disparo que ceifou a vida dela partiu da arma de um policial militar. Por fim, a sequência trágica continua com Thiago Flausino (Laforé, 2023), de apenas 13 anos de idade, atingido por um tiro de fuzil durante um confronto da PM na Cidade de Deus, em agosto de 2023.

A violência policial pode ser interpretada e vista claramente como uma manifestação da necropolítica quando as forças de segurança estão envolvidas em práticas que resultam em assassinatos sistemáticos e injustificados, direcionadas a comunidades negras, historicamente marginalizadas e criminalizadas. A continuidade da violência policial é sustentada pela impunidade, em que os agentes responsáveis por abusos não são devidamente responsabilizados por suas ações, os quais insistem em utilizar abordagens discriminatórias, com uso excessivo e indevido de violência, perpetuando a desigualdade, o racismo e a política de morte.

Esse padrão reflete a percepção de que vidas negras podem ser ceifadas sem que o Estado sofra consequências, reforçando, assim, a lógica da necropolítica. O racismo, ao

desintumescer os povos negros de sua humanidade, não só os condenou à morte física, mas também à extinção de sua dignidade racional. Isso implica uma tática sistemática de desumanização, visando justificar a subjugação, a violência e o assassinato da comunidade negra (Almeida, 2014).

CONCLUSÃO

Nessa conjuntura de assassinatos envolvendo vítimas negras, emerge a legitimação recorrente da necropolítica como estratégia de intervenção policial na cidade do Rio de Janeiro. O Estado, deliberadamente, condena os corpos negros à morte e os subjugam à criminalização, categorizando-os intencionalmente como elementos malignos e adversários da ordem social. O Estado é percebido como a entidade que perpetua a opressão e a discriminação, implementando de maneira direta o genocídio negro.

A instituição policial tem desempenhado com excelência o papel de exercer o controle absoluto sobre a violência, especialmente no que diz respeito à população negra. As abordagens policiais frequentemente resultam em violações de direitos que não

condizem com os preceitos de um Estado Democrático de Direito.

A necropolítica como uma forma de governo perpetuou o genocídio da população negra, sendo este evidenciado nos casos de vítimas fatais resultantes da violência policial e no constante aumento de notícias que relatam mortes. Nesse sentido, há um reconhecimento claro da interligação entre o racismo e o aumento da letalidade por parte das forças de segurança. O governo necropolítico concede às polícias o poder discricionário de decidir sobre a vida e a morte de jovens negros, especialmente aqueles que vivem em áreas periféricas, legitimando a seletiva criminalização dos negros e fornecendo justificativas para as violências raciais observadas.

Dessa forma, ao considerar esses fatores estruturais, é possível vislumbrar um futuro no qual o Estado brasileiro evolua para uma nação na qual a morte de negros, pobres e moradores de comunidades não seja mais aceita como natural, mas sim enfrentada por meio de uma reformulação política da segurança pública mediante investimentos e que não seja permeada por ideologias racistas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 131-154, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revis-taempauta/article/view/15086/11437>. Acesso em: 29 abr. 2024.

ALMEIDA, S. L. Neoconservadorismo e liberalismo. In: GALLEGO, E. S. (org.). **O ódio como política: a reinvenção das diretas no Brasil**. São Paulo Boitempo, 2018. p. 27-33.

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). **Para uma história do negro no Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1988.

COSTA, R. Morte de Agatha Félix completa 4 anos nesta quinta-feira (21). **Voz das Comunidades**, [s. l.], 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.vozdascomunidades.com.br/geral/morte-de-agatha-felix-completa-4-anos-nesta-quinta-feira-21/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

G1. Polícia conclui que tiro que matou DG, do 'Esquentá', foi disparado por PM. **G1**, Rio de Janeiro, 3 mar. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/policia-conclui-que-tiro-que-matou-dg-do-esquentá-foi-dado-por-pm.html>. Acesso em: 29 abr. 2024.

GUIMARÃES, L. Caso João Pedro: Quando o Estado mata nossos filhos a Justiça não acontece, diz mãe do adolescente morto em operação policial. **BBC News Brasil**, São Paulo, 14 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57121830>. Acesso em: 29 abr. 2024.

LAFORÉ, B. Família investiga caso de adolescente morto em ação da PM no RJ e diz que imagens desmentem confronto. **CNN Brasil**, [s. l.], 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/familia-investiga-caso-de-adolescente-morto-em-acao-da-pm-no-rj-e-diz-que-imagens-desmentem-confronto/>. Acesso em: 29 abr. 2024.

MBEMBE, A. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MOURA, C. **Escravidão, colonialismo, imperialismo e racismo**. Afro-Ásia, Salvador, n. 14, Salvador, p. 124-137, 1981.

NASCIMENTO, T. Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado. **G1**, Rio de Janeiro, 9 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>. Acesso em: 29 abr. 2024.

PASSOS, R. G. **"Na mira do fuzil"**: a saúde mental das mulheres negras em questão. São Paulo: Hucitec, 2023.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 5-6, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ape/a/z7zZ4Z4GwYV6FR7S9FHTByr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: uma biografia**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.

SILVA, A. P. P. O pensamento social de Clóvis Moura: relações raciais, classes sociais e a dialética radical do Brasil negro. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ANPOCS, 2017.

TODOROV, T. **Nós e os outros**: reflexão francesa sobre a diversidade humana. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

NOTAS EXPLORATÓRIAS SOBRE O RECONHECIMENTO DISTINTIVO DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DO ESTADO BRASILEIRO

Juca Ribeiro¹⁰⁸

RESUMO

O presente artigo é uma articulação teórico-metodológica preliminar que pretende explorar algumas notas que representam uma perspectiva de reconhecimento contemporâneo sobre as políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do Estado brasileiro. Para tal, procura-se identificar as principais tendências e contradições que caracterizam a sociedade brasileira e o Estado do ponto de vista das relações raciais e suas implicações sobre a produção e a construção de um tipo de reconhecimento. Para tanto, o estudo se utiliza da abordagem metodológica qualitativa, explorando a literatura vinculada aos objetivos, cuja hipótese articula a identificação de uma dada racionalidade de reconhecimento. Criticam-se os avanços e os desafios que incidem sobre as políticas de promoção da igualdade racial, para, assim, compor um quadro teórico capaz distinguir a experiência brasileira sobre sua modalidade de política de reconhecimento.

Palavras-chave: reconhecimento; promoção da igualdade racial; ação afirmativa; Estado.

RESUMEN

Este artículo es una articulación teórico-metodológica preliminar que tiene como objetivo explorar algunas notas que representan una perspectiva de reconocimiento contemporáneo sobre las políticas de promoción de la igualdad racial en el ámbito del Estado brasileño. Para ello, buscamos identificar las principales tendencias y contradicciones que caracterizan a la sociedad y al Estado brasileños desde el punto de vista de las relaciones raciales y sus implicaciones para la producción y construcción de un tipo de reconocimiento. Para ello, el estudio utiliza un enfoque metodológico cualitativo, explorando la literatura vinculada a los objetivos, cuya hipótesis articula la identificación de una determinada racionalidad de reconocimiento. Se critican los avances y desafíos que afectan las políticas de promoción de la igualdad racial, con el fin de componer un marco teórico capaz de distinguir la experiencia brasileña en cuanto a su tipo de política de reconocimiento.

Palabras clave: reconocimiento; promover la igualdad racial; acción afirmativa; Estado.

ABSTRACT

This article is a preliminary theoretical-methodological articulation that aims to explore some notes that represent a perspective of contemporary recognition on policies to promote racial equality within the Brazilian State.

108 Doutorando do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense membro do Núcleo de Pesquisa Sobre Direitos Humanos, Sociais e Cidadania - PPGPS. Currículo: <https://lattes.cnpq.br/4467795392131201>. E-mail: prodialogical@gmail.com

To this end, it seeks to identify the main trends and contradictions that characterize Brazilian society and the State from the point of view of racial relations and their implications on the production and construction of a type of recognition. To this end, the study uses a qualitative methodological approach, exploring the literature linked to the objectives, whose hypothesis articulates the identification of a given rationality of recognition. The advances and challenges that affect policies to promote racial equality are criticized, in order to compose a theoretical framework capable of distinguishing the Brazilian experience regarding its type of recognition policy.

Keywords: recognition; promotion of racial equality; affirmative action; State.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma articulação teórico-metodológica preliminar que pretende explorar algumas notas que representam uma perspectiva de reconhecimento contemporâneo das políticas de promoção da igualdade racial no âmbito do Estado brasileiro. Para tal, procura-se identificar as principais tendências e contradições que caracterizam a sociedade brasileira e o Estado do ponto de vista das relações raciais e suas implicações sobre a produção e a construção de um tipo de reconhecimento. Para tanto, o estudo se utiliza da abordagem metodológica qualitativa, explorando a literatura vinculada aos objetivos, cuja hipótese articula a identificação de uma dada racionalidade de reconhecimento. Criticamos os avanços e os desafios que incidem sobre as políticas de promoção da igualdade racial, para, assim, compor um quadro teórico capaz distinguir a experiência brasileira sobre sua modalidade de política de reconhecimento.

É essencial identificar as modalidades discursivas com maior significado que moldaram a temática racial, e como essas abordagens e interpretações são capazes de reproduzir consequências, persistências e contradições na agenda das políticas públicas

de equidade racial de Estado. As percepções sobre as desigualdades raciais e as respostas que as fundamentam incorporam diversas contradições que não podem ser desconsideradas. Essas percepções interferem diretamente na forma como o reconhecimento estatal se manifesta para o tema. Temas sociais polêmicos ou complexos alcançam um nível estratificado de abordagens, de percepções, de tensões e de interações nada simples de serem apreendidas.

Tomemos como referência preliminar o órgão especializado que talvez seja o emblema contemporâneo do ponto de vista das políticas públicas afirmativas no Brasil. Desde a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), instituída em 2003, o órgão passou por inúmeras reformulações, demonstrando que o reconhecimento vinculado às desigualdades raciais tem uma natureza distintiva e disruptiva em momentos de esvaziamento institucional, podendo ser contrastado por meio de governos e épocas diferenciadas. Essa secretaria foi reformulada diversas vezes, demonstrando que, no âmbito do governo federal, o tema está circunscrito por condições que dependem dos ciclos de poder exercido por forças sociais que se antagonizam em torno de projetos societários. Atualmente, a Seppir

foi transformada no Ministério da Igualdade Racial (MIR), mas nada comprova que esse ministério terá existência prolongada se considerarmos o *status* das políticas de promoção da igualdade racial, tendo como parâmetro os governos anteriores.

No momento da formulação do presente artigo, tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.958/2021, que propõe a ampliação de 20% para 30% de reserva de vagas no Serviço Público Federal para pretos, pardos, indígenas e quilombolas, para, dessa forma, atualizar a Lei nº 12.990/2014. Após debate caloroso sobre as políticas afirmativas na forma da adoção de cotas, que revela o núcleo duro do conservadorismo parlamentar e a falta de consensos quanto às desigualdades em relação à classe e raça, o Projeto de Lei nº 1.958/2021 foi aprovado em sessão plenária do Senado Federal. Como o projeto tem um prazo normativo de 10 anos, provavelmente em 2034, haverá novos embates em torno da substituição, sua extinção ou ampliação de direitos não descritos na atual lei.

O Congresso Nacional é mais uma das fronteiras institucionais que a correlação de forças em torno das políticas afirmativas, entre núcleos progressistas e conservadores, demonstra acerca de que o tratamento ao tema das desigualdades raciais não ocorre sem conflitos - e quase sempre margeado por convicções que foram introduzidas no pensamento social anos atrás.

A adoção a novas políticas públicas, a sua continuidade ou a sua mudança estão vinculadas ao exercício da experimentação, desde a escolha de seus gestores até a implementação destas. Em casos em que a composi-

ção dos governos está ordenada por coalizões voláteis, o processo de adoção e os possíveis riscos tornam-se mais complexos; então as práticas disruptivas podem trazer frustrações tanto para novos gestores como para os possíveis beneficiários. Sendo assim, talvez não existam precedentes históricos e exemplos tão contundentes que demonstrem fragilidades cíclicas contra as políticas governamentais de promoção da igualdade racial.

A sua judicialização por meio da intervenção de partidos políticos, intelectuais ou pessoas demonstra que frações da sociedade podem não considerar que a temática racial nas políticas públicas se trata de uma questão de justiça. O Supremo Tribunal Federal (STF), em 2017, julgou como constitucional a política de cotas com a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais requeridos no âmbito dos Três Poderes. A Suprema Corte, em 2012, anteriormente, votou pela constitucionalidade das cotas para estudantes negros em universidades públicas, não recepcionando a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) encaminhada pelo Partido Democratas (DEM), que arguia a interrupção de vagas para afrodescendentes na Universidade de Brasília (UnB). O que se identifica são perspectivas de natureza assimétrica, quando há um movimento propositivo de ações afirmativas no âmbito das políticas públicas, e que dependem de processos decisórios que envolvem sujeitos com visão de mundo e projetos políticos antagônicos.

O Estado brasileiro é herdeiro das tradições imaginárias que foram social e ideologicamente organizadas ao longo da história,

influenciado por uma geração de homens das ciências, que exerceram grande persuasão sobre as medidas mais adequadas para organizar a nação, sobretudo sob o ponto de vista do ideal racial. Assim, muitas concepções surgiram, como a tese do Brasil como uma nação com problema a ser resolvido (Torres, 1933), o Brasil que gerava preocupações quanto ao seu destino em função da presença negra e mestiça (Rodrigues, 1933), da nação degenerada e que cuja solução será adoção de cultura profilática e eugênica (Kehl, 1929), o estudo sobre a formação racial como abordagem para busca de soluções civilizatórias para a nação (Oliveira Vianna, 1938). Contudo, apesar de todo o negativismo em relação ao futuro da nação, o branqueamento da sociedade, como projeto estatal e das elites, era uma solução que inspirava sentimentos de esperança e a crença de que no futuro do Brasil teria uma composição majoritariamente branca (Lacerda, 1912).

No entanto, apesar de todo pessimismo quanto à presença negra e mestiça, foi engendrada uma solução que iria amortecer as rivalidades e recriar mitos que seriam emblemas da brasilidade: a democracia racial, do homem cordial e de relações de intimidade entre os diferentes, como parte de uma identidade nacional imutável. A perspectiva universalista de compreender as desigualdades a partir dessa dimensão solapava a questão da cor e iria se concentrar em temas desviados da cor, localizando-se no bem-estar coletivo, valendo-se da narrativa de que a raça não interfere nas relações sociais e nos padrões de distribuição de oportunidades.

Hasenbalg (2005, p.95) argumenta o seguinte: “Até agora os grupos racialmente dominantes e subordinados têm sido tratados como se fossem categorias socialmente homogêneas”. As desigualdades são sombreadas ou ocultadas pelos dispositivos ideológicos e imaginados por uma sociedade que prefere, funcionalmente, negar as desigualdades raciais e, dessa forma, não cindir a unidade nacional; portanto, há resistências do Estado de não atribuir divisões por raça quanto à adoção de políticas públicas. O Estado, nessa perspectiva, omite-se diante de um sistema de opressão determinante da ordem racial:

A saída deste impasse teórico é que, efetivamente, a opressão racial beneficia capitalistas brancos e brancos não-capitalistas, mas por razões diferentes. Em termo simples, os capitalistas brancos beneficiam-se diretamente da (super) exploração dos negros, ao passo que os outros brancos obtêm benefícios mais indiretos. A maioria dos brancos aproveita-se do racismo e da opressão racial, porque lhe dá uma vantagem competitiva, vis-à-vis a população negra, no preenchimento das posições da estrutura de classes que comportam as recompensas materiais e simbólicas mais desejadas (Hasenbalg, 2005, p. 122).

RECONHECIMENTO DISTINTIVO

Em uma sociedade na qual a composição racial e cultural é marcada pela diversidade de representações identitárias, a percepção coletiva sobre cidadania também pode produzir repertórios conceituais de acentuada amplitude. As contraofensivas de intervenção no espaço público ou privado das

identidades convivem com as polaridades circunscritas à própria natureza multiculturalista da sociedade brasileira. Assim, compreender a concepção de reconhecimento do Estado brasileiro é essencial para a recomposição de um novo quadro de referências, capaz de produzir bases teóricas que possam reinterpretar as motivações e os limites da própria implementação das políticas de promoção da igualdade racial, marcada por uma modalidade de reconhecimento arbitrada pela lógica de seu próprio tempo.

As políticas de reconhecimento têm marcado sua presença nos ambientes públicos caracterizados pelas desigualdades de raça, de gênero, sexualidade, etnia, procedência nacional, capacidade física, entre inúmeras e específicas modalidades de grupos em situação de desvantagem. Não é ao mero acaso que tais políticas se inserem em um contexto no qual o apelo reivindicatório das identidades tem uma importância peculiar no campo da valorização da alteridade.

Em grande medida, o horizonte subjetivo do reconhecimento prevalente tende a interferir na concepção ideológica que justifica uma modalidade interventiva ou uma formulação compreensiva de equidade. Essa intervenção pode não ter um ambiente de reciprocidade positiva em esferas diferenciadas, pois sua justificativa pode não se desprender dos supostos privilégios induzidos que recaem sobre os beneficiários das políticas de reconhecimento. Assim, escapar da essencialização sem prescindir da emergência do reconhecimento pode, em muitos aspectos, induzir o Estado a um dilema de decisões.

A teoria crítica do reconhecimento é concebida por diversos campos epistêmicos. Honneth (2003) analisa o reconhecimento sob sua gramática moral, cujos conflitos estão imersos por trincheiras de reconhecimento. Esse reconhecimento peculiar, típico da dimensão brasileira, consegue conciliar relativamente um Estado que só recentemente assimilou as políticas de promoção da igualdade racial e que ainda ressentido resistências de parcelas de setores conservadores ou à direita do espectro político quanto à adoção destas.

Taylor (2000) se refere à política de reconhecimento, reafirmando uma proposta alternativa na qual o filósofo acentua o enquadramento do reconhecimento igual, que seria a mais apropriada para uma sociedade democrática saudável. Tal enquadramento, em uma sociedade multirracial, teria enormes obstáculos quando o Estado tem por princípio a políticas universalista como parâmetro para combater as desigualdades.

Taylor (2000) articula que o conjunto supostamente neutro de princípios cegos às diferenças são, na verdade, o reflexo de uma cultura hegemônica. Os princípios universalmente presentes podem ter a função de garantir o contrato de coexistência mínima, mas não conferem às diferenças as imunidades necessárias para a proteção contra o arbítrio da discriminação. Essa homogeneização reprova a afirmação das identidades, rompendo com a lógica da autonomia da subjetividade do pertencimento, própria do desejo por reconhecimento.

As políticas de reconhecimento não se manifestam apenas pelos sintomas de

constrangimento e tensões, mas também por meio da redistribuição de uma estrutura normativa de reconhecimento que possa reorientar as políticas. O caso brasileiro, sob esse aspecto particular, está mais próximo da hipótese alinhada à argumentação de Fraser (2002) quando afirma que tanto reconhecimento como distribuição poderiam ser integrados.

Fraser (2002), contudo, aborda a necessidade da desassociação das políticas de reconhecimento desvinculadas a uma política de identidade, alertando para os riscos do essencialismo. Seria prematuro afirmar que, dado o contexto brasileiro, a hipótese de Fraser (2002) teria um campo de possibilidades, mas remoto enquanto a sua aplicabilidade, considerando que as principais conquistas aconteceram por meio das posturas proativas do movimento social negro brasileiro, cujo teor de afirmação é centrado em uma identidade negra de combate ao racismo e de afirmação de uma identidade de pertencimento.

Argumentamos, portanto, que o Estado brasileiro estaria em uma posição de difícil escolha. Fraser (2002) articula as diferenças entre redistribuição e reconhecimento, entre política de classe e política de identidade. Para esses casos, no que se refere às políticas públicas de promoção da igualdade racial, parece haver evidências de que a redistribuição com base em uma nova estrutura normativa, vinculada ao reconhecimento identitário, vem sendo a principal característica de tais políticas no Brasil. Para esse caso, há sempre o risco da presença de narrativas antagonísticas que argumentam sua contrariedade

de quanto à adoção das políticas afirmativas; obviamente, esse fenômeno acontece como parte da influência e da herança do Estado brasileiro como depositário de valores típicos da perspectiva universalista.

O sistema-mundo, argumento epistêmico no pensamento de Wallerstein (2007), registra o conjunto complexo de valores, instituições, normas socialmente construídas e aceitas, que reforçam a lógica da ordem social reproduzida. Assim, enunciamos que o Estado brasileiro está circundado pelos símbolos e pelas estruturas socialmente herdadas desse sistema-mundo e, por essa razão, apresenta um reconhecimento tardio quanto à implementação das políticas da diferença. O ideal de nação brasileira sempre perseguiu e foi inspirado em padrões culturais europeus e deles absorveu modelos estéticos, econômicos, cuja representação máxima está vinculada ao homem branco europeu como projeto final.

O que exatamente determina a articulação entre reconhecimento e justiça distributiva de recursos públicos baseada na identidade? Esse é um desafio ao qual o Estado ainda não prevê respostas, considerando a característica multicultural da sociedade brasileira, no sentido de ter um Estado alinhado ao ideário liberal muito próximo ao mito da democracia racial e da sociedade do mérito individual. Por essas perspectivas, há um paradigma que necessita ser superado:

Do ponto de vista dos não-brancos, os efeitos da ideologia da democracia racial são semelhantes àqueles do credo liberal da igualdade de oportunidades. Isto é, a responsabilidade pela sua baixa posição

social é transferida ao próprio grupo subordinado. A consequência lógica da negação do preconceito e discriminação é a de trazer para o primeiro plano a capacidade individual dos membros do grupo subordinado como causa de sua posição social, em detrimento da estrutura de relações intergrupais (Hasenbalg, 2005, p. 251).

Com base na argumentação de Rawls (2008), verifica-se que o Estado brasileiro, no que se refere às políticas de promoção da igualdade racial, concebe uma concepção normativa de justiça estruturante. Sobre essa concepção de justiça, o pensador articula que, categoricamente, “as diversas concepções de justiça provêm das distintas noções de sociedade, contra um pano de fundo de visões conflitantes acerca das necessidades naturais das oportunidades da vida humana” (Rawls, 2008, p. 11). É possível notar uma orientação de justiça que se alinha ao modelo distintivo de conceber uma forma própria de reconhecimento. Esse modelo distintivo está inserido em uma agenda que contempla uma forma oportunista de reconhecimento do Estado, uma vez que a polissemia citada por Ricoeur (2006) contribui para uma plasticidade que pode justificar tais políticas. Ou seja, a ação afirmativa que está em curso depende muito mais de condições políticas do que de evidências de consensos sociais.

Há temas que conseguem se inserir sob a pressão do tradicionalismo universalista das políticas de Estado e que tendem a passar por uma rota de natureza técnica e burocrática, tal como outros temas socialmente legitimados, e que se apoiam em um sistema de preferências. Ao eleger temas, o Estado organiza

um aparato burocrático estruturado para que as políticas possam ser realizadas, tais como recursos humanos, equipamentos e dotação orçamentária, que compõem a base material para a implementação das políticas públicas, além da adesão e da sustentação política dos quadros dirigentes. Diante dessa racionalidade, cabe investigar os critérios que legitimam as preferências, mas também o grau de eficácia dessas políticas em face das preferências do gestor ou dos técnicos.

A agenda pública é resultado dos inúmeros fatores políticos que ocorrem na sociedade de economia de classes, pois se trata do resultado da luta e da disputa de interesses de grupos e classes sociais, que rivalizam poder e projetos em torno do controle de governos, orçamentos e legitimidade pública. Assim, a agenda pública vai se ajustando, de tempos em tempos, aos novos contornos de grupos, coalizões e forças que se sucedem nos governos, legitimando os temas de forte aderência pública e confrontando temas que estão circunscritos à falta de consensos sociais ampliados. Assim, as políticas afirmativas de promoção da igualdade racial tendem a serem eclipsadas, passam por estranhamentos e esvaziamentos, pois carecem de força sociais e políticas que tenham influência, poder econômicos e capacidade de mobilizar a opinião pública. Então, o avanço de tais políticas depende de circunstâncias políticas excepcionais associadas à adesão de alianças progressistas e democráticas, em um quadro em que a própria democracia sofre ataques contrademocráticos pelas forças corrompidas do neofascismo, da ultradireita e da pauta do fundamentalismo religioso.

A adoção das políticas de reconhecimento não é uma missão de fácil aceitação, pois, embora o respeito à igualdade tenha adesão aparentemente irrestrita na sociedade brasileira, a diferença baseada na valorização da identidade pode provocar estranhamentos circunstanciais. Desse modo, Santos (2000) ressalta que a luta por igualdade está associada também à luta por reconhecimento. Portanto, os constrangimentos propiciados pela política de reconhecimento não podem ser, ainda que implantados por uma lógica distributiva de natureza justa, percebidos como sintomas de um desajuste sem justificativa racional. A lógica do reconhecimento distintivo tende, por circunstâncias políticas, a se utilizar instrumentalmente de um viés contratualista normativo que apela para um princípio de justiça; e para tal, inscreve leis de natureza diferencialista para distinguir os extratos sociais em condições de desigualdade histórica.

O reconhecimento igual do que nos fala Taylor (2000) é aquele reconhecimento dotado das garantias que ofertam ao indivíduo atributos igualitários perante a sociedade, e o não reconhecimento ou reconhecimento errôneo seria um sistema relacional capaz de causar danos à dignidade do indivíduo. Vemos, então, que há formas de reconhecimento intersubjetivo, e que os conflitos morais podem fazer avançar lutas por reconhecimento, mas podem conduzir a formas errôneas de reconhecimento. Por essa razão, reafirmamos que o Estado brasileiro tem a compleição para esse tipo de reconhecimento errôneo.

CONCLUSÕES PROVISÓRIAS

Nas últimas três décadas, as políticas sociais de promoção da igualdade racial do Estado brasileiro estão vinculadas à articulação de campos políticos e ideológicos, quase sempre representados por governos de escopo complexo e coalizões multivariadas. É possível e razoável considerar que outras categorias entre as políticas públicas tenham experimentado esvaziamentos, descontinuidades ou mesmo extinção; mas o que distingue as políticas públicas de promoção da igualdade racial é a identidade, a raça, o diferencialismo, o que tem a ver com a própria constituição da civilização brasileira.

Se as desigualdades raciais alcançam níveis dramáticos de interferência no exercício elementar dos direitos, há então a necessidade de o Estado mobilizar recursos para a execução de políticas públicas de natureza focalizada que recepcionem determinados grupos sociais. Entretanto, se o Estado representa uma racionalidade determinada por tipo de ordem racial que subverte sujeitos à subalternidade, o mesmo Estado estará enviesado por mecanismos de representação e de domínios como formas de supremacia. Nesse caso, falamos da supremacia branca não apenas como um modo de estabelecer domínio e controle sobre a população não branca, ela se manifesta na direita conservadora e entre forças progressistas, que herdaram e se beneficiam dessa supremacia, que coloca os não brancos em uma posição de subalternidade diante de processos e decisões que interferem na conquista de direitos e oportunidades.

As exigências e as emergências da temática racial denunciadas pela mídia de massas e pela pressão do movimento social negro projetaram um novo contorno sobre a percepção da importância e da influência exercidas pelo racismo sobre as relações cotidianas de preconceito e seu impacto sobre a ascensão econômica dos indivíduos. Então, a forma de reconhecimento influenciará decididamente na aceitação, na progressividade ou na desestruturação das políticas, sobretudo por se tratar de um tema entrecortado de interpretações - não por acaso que agentes públicos de escalões diferenciados declaram eventualmente na mídia sua discordância quanto à existência do racismo, o que demonstra objetivamente que visões ideológicas de mundo interferem na forma como o reconhecimento se manifestará.

Embora, nos últimos 20 anos, os estudos sobre relações raciais tenham se desenvolvido vertiginosamente, percebe-se a necessidade de ampliar estudos sobre o reconhecimento do Estado brasileiro. Não se trata apenas de uma pretensão heurística, mas da busca pela compreensão sistemática dos códigos de poder (inclusive os não ditos),

que motivam ou subvertem uma política específica, na forma de um tipo de reconhecimento precarizado.

Se não existissem forças sociais capazes de pressionar a realização de políticas públicas diferencialistas, ainda que tenham limites econômicos e baixa adesão do conjunto da população, dificilmente haveria avanços no combate estatal sobre o racismo, dado que a formação ontológica do Estado tem proximidades com estamentos que se reproduzem no poder político e econômico, interferindo nos processos decisórios estratégicos do Estado brasileiro e rivalizando racionalidades temáticas distintas.

As evidências empíricas demonstram a existência de uma modalidade de reconhecimento cujas propriedades ainda carecem de desocultação. Compreender a sua funcionalidade e como repercute sua influência sobre os processos decisórios e sobre as políticas públicas pode revelar os desafios práticos, bem como contribuir para uma nova compreensão sobre as políticas públicas de promoção da igualdade racial priorizadas pelo Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS:

FRASER, N. A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 63, n. 7-20, 2002.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.

KEHL, R. **Lições de Eugenia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1929.

LACERDA, J. B. **Congresso Universal das Raças**. Rio de Janeiro: s.n., 1912.

OLIVEIRA VIANNA, F. J. **Raça e assimilação**. 3. ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1938. Biblioteca Pedagógica Brasileira. Série V. Brasileira.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RICOEUR, P. **Percursos do Reconhecimento**. São Paulo: Loyola, 2006.

RODRIGUES, R. N. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1933.

SANTOS, B. S. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

TAYLOR, C. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000.

TORRES, A. **O problema nacional brasileiro**: introdução a um programma de organização nacional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.

WALLERSTEIN, I. **O universalismo europeu**: a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

A SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DOENÇAS RARAS: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

Gabrieli Branco Martins¹⁰⁹
Dolores Lima da Costa Vidal¹¹⁰

RESUMO

Parte desse trabalho foi apresentada como pré-requisito para obtenção do título de especialista em Política Social e Intersetorialidade. O objetivo da pesquisa foi analisar as contribuições da sociedade civil vinculadas a crianças e adolescentes com doenças raras, considerando o marco regulatório da Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras. Realizou-se uma revisão integrativa tomando por base de análise qualitativa dos achados o referencial sociológico de atores sociais. Concluiu-se que as Organizações da Sociedade Civil tiveram participação significativa e propositiva visando ao fortalecimento da política para pessoas com doenças raras. As Organizações da Sociedade Civil exercem uma função importante no processo de ampliação do direito das pessoas com doenças raras, todavia, o Estado necessita garantir o direito dessas pessoas, conforme preconiza a Política de Raras, em sintonia com o que se encontra assegurado no Sistema Único de Saúde.

Palavras-chave: doenças raras; sociedade civil, criança; adolescente.

ABSTRACT

Part of this work was presented as a prerequisite for obtaining the title of specialist in Social Policy and Intersectorality. The aim of the research was to analyze the contributions of civil society linked to children and adolescents with rare diseases, considering the regulatory framework of the National Policy for Comprehensive Care for People with Rare Diseases. An integrative review was carried out, based on a qualitative analysis of the findings using the sociological framework of social actors. It was concluded that Civil Society Organizations played a significant and proactive role in strengthening the policy for people with rare diseases. Civil Society Organizations play an important role in the process of expanding the rights of rare disease patients, but the State needs to guarantee the rights of these people, as advocated by the Rare Disease Policy, in line with what is guaranteed in the Unified Health System.

Keywords: rare diseases; civil society; children; adolescents.

109 Doutora em Saúde Pública pela Fiocruz. Docente na Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e na Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. E-mail: gabrielimartins@id.uff.br

110 Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Assistente social e docente do Programa de Mestrado Profissional em Saúde da Criança e da Mulher e da Pós-Graduação Lato Sensu em Políticas Sociais e Intersetorialidade do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do adolescente Fernandes Figueira. E-mail: dolores.vidal@fiocruz.br

RESUMEN

Parte de este trabajo fue presentado como requisito para la obtención del título de especialista en Política Social e Intersectorialidad. El objetivo de la investigación fue analizar los aportes de la sociedad civil vinculados a niños y adolescentes con enfermedades raras, considerando el marco normativo de la Política Nacional de Atención Integral a Personas con Enfermedades Raras. Se realizó una revisión integradora, utilizando el marco sociológico de los actores sociales como base para el análisis cualitativo de los hallazgos. Se concluyó que las Organizaciones de la Sociedad Civil desempeñaron un papel significativo y proactivo en el fortalecimiento de la política para pacientes con enfermedades raras. Las Organizaciones de la Sociedad Civil desempeñan un papel importante en el proceso de ampliación de los derechos de los pacientes con enfermedades raras, pero el Estado necesita garantizar los derechos de estas personas, como defiende la Política de Enfermedades Raras, en línea con lo que garantiza el Sistema Único de Salud.

Palabras clave: enfermedades raras; sociedad civil; niños; adolescentes.

INTRODUÇÃO

Considera-se doença rara aquela que atinge até 65 pessoas em cada 100 mil indivíduos, ou seja, 1,3 pessoa para cada 2 mil indivíduos. O número exato de doenças raras não é conhecido (Brasil, 2014). No entanto, sabe-se que 80% delas são decorrentes de fatores genéticos, e cerca de 20%, de causas diversas, como ambientais, infecciosas, imunológicas, entre outras. Estima-se que existam no mundo de 6 mil a 8 mil tipos diferentes de doenças raras. Ressalta-se que, embora sejam pouco frequentes, as doenças raras acometem um percentual significativo da população, o que resulta em um problema de saúde pública (Novaes; Soárez, 2019).

No que compete às especificidades do público infantojuvenil, a vivência de uma doença rara afeta toda a família devido às alterações na rotina familiar perante o acesso e a adesão aos serviços especializados de saúde. Estudos revelam desafios que atravessam desde a busca do diagnóstico da doença, passando pelo seu pós-diagnóstico até a sua manutenção terapêutica (Luz; Silva; Demon-

tigny, 2015). Nesse contexto, as organizações para usuários com doenças raras são motivadas, em sua maioria, pela dificuldade em encontrar as informações quanto ao diagnóstico; pela demora ou os equívocos nos diagnósticos ao longo do tempo (Lima, 2018).

No Brasil, foi instituída a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras (PNAIPDR), por meio da Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014, que classifica as doenças raras de acordo com suas características comuns: 1) as de origem genética, isto é, as anomalias congênitas ou de manifestação tardia, deficiência intelectual, erros inatos do metabolismo; 2) as de origem não genética, ou seja, as infecciosas, inflamatórias e autoimunes; 3) as de outras doenças raras de origem não genética (Brasil, 2014). Além disso, organiza a rede de atendimento para prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação a esse público no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A elaboração dessa política contou com a participação do Estado, na figura do Ministério da Saúde, dos usuários, representados pelas organizações sociedade civil, e dos pro-

fissionais de saúde, por meio de suas sociedades de especialidades (Fonseca, 2014). Logo, a partir desse marco institucional e entendendo a importância da sociedade civil no processo de construção da política nacional de doenças raras, o trabalho foi norteado a partir da seguinte questão: quais as contribuições da sociedade civil para as doenças raras no contexto da infância e da adolescência?

Assim, optou-se pela realização de uma revisão integrativa nas bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e da Scientific Electronic Library Online (SciELO), visando identificar e analisar as contribuições da sociedade civil, no segmento das crianças e adolescentes com doenças raras, após a institucionalização da PNAIPDR.

Parte-se do entendimento de que as doenças raras são progressivas e incapacitantes, e que o tratamento frequentemente requer acompanhamento multiprofissional com a finalidade de alívio dos sintomas. Contudo, para a maioria das doenças raras, não existe tratamento efetivo – e quando há, em geral, é de alto custo. Dessa forma, trata-se de um problema de saúde pública, ainda com poucas investigações na perspectiva da saúde coletiva (Iriart, 2019). Por isso, é de fundamental importância investigar sobre essa temática para que crianças, adolescentes e adultos com doenças raras tenham acesso a uma atenção integral de qualidade no SUS.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo de caráter exploratório utilizou métodos quantitativos para o processamento dos dados e qualitativos para análise de informações. A estratégia meto-

dológica se baseou na revisão integrativa, cuja proposta é evidenciar a síntese dos resultados de pesquisas sobre um assunto ou questão, de maneira sistemática, ordenada e abrangente (Ercole; Melo; Alcoforado, 2014). Esta revisão integrativa objetivou responder à seguinte pergunta: quais as contribuições da sociedade civil para as doenças raras no contexto da infância e da adolescência?

De todas as abordagens metodológicas de revisão, a revisão integrativa é considerada a mais ampla, uma vez que admite a inclusão de estudos de diferentes naturezas, desde a literatura teórica até a empírica (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

[...] o revisor/pesquisador pode elaborar uma revisão integrativa com diferentes finalidades, podendo ser direcionada para a definição de conceitos, revisão de teorias ou análise metodológica dos estudos incluídos de um tópico particular. Esse método permite a inclusão simultânea de pesquisa quase-experimental e experimental, combinando dados de literatura teórica e empírica, Proporcionando Compreensão Mais Completa Do Tema De Interesse (Ercole; Melo; Alcoforado, 2014, p. 9).

Na área da saúde, a revisão integrativa tem sido considerada uma ferramenta muito relevante, pois concentra e sintetiza pesquisas disponíveis sobre determinado tema, além de direcionar práticas baseadas em conhecimento científico (Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Seguindo a técnica revisão integrativa (Ercole; Melo; Alcoforado, 2014), esta pesquisa cumpriu seis etapas, a saber: 1) identificação do tema e seleção da hipótese ou questão

de pesquisa; 2) estabelecimento de critérios para inclusão e exclusão de estudos/amostragem ou busca na literatura; 3) definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados/categorização dos estudos; 4) avaliação dos estudos incluídos; 5) interpretação dos resultados; e 6) apresentação da revisão/síntese do conhecimento.

A busca na literatura foi realizada por meio de artigos científicos completos, indexados na SciELO e na BVS, brasileiros, em português, no período de 2014 a 2021. A escolha pelas bases da SciELO e da BVS ocorreu por serem bases de acesso aberto que permitem a busca por descritores controlados e operadores booleanos para o cruzamento na base de dados. Esse recorte de tempo se justifica devido à criação da Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014, que institui a PNAIPDR (Brasil, 2014), e finaliza em 2021, por ser o último ano antes do término desta pesquisa.

A coleta foi realizada entre os dias 10 e 22 de dezembro de 2022, nas referidas fontes, por meio de descritores “organizações”; “sociedade civil”; “doenças raras”; “criança”; e “adolescente”, que foram escolhidos por estarem cadastrados no tesouro dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS/MeSH) e por abrangerem a temática desta investigação. Em ambas as bases, os descritores e os operadores booleanos foram utilizados da seguinte forma: ((doenças raras) AND (sociedade civil) OR (organizações)) AND (criança) OR (adolescente).

No que compete ao recorte temporal e à escolha dos descritores, vale ressaltar algumas observações. Sabe-se que a produção científica sobre a temática das doenças raras

no contexto da infância e da adolescência extrapola o uso dos descritores escolhidos para esta revisão integrativa, uma vez que muitas produções o termo/descritor/palavra-chave “doenças raras” não é usado, e sim o próprio nome da patologia. Reiteramos que isso foi realizado de forma proposital, justamente para propiciar a análise do uso da categoria doenças raras nos artigos científicos após a institucionalização da referida portaria.

O refinamento da busca para a seleção final das publicações realizou-se por meio de três etapas: 1) leitura dos títulos para exclusão das possíveis duplicatas e dos artigos em língua estrangeira; 2) leitura das publicações completas, observando a utilização dos termo “Doenças Raras”; e 3) leitura das publicações completas, observando a abordagem quanto à atuação das Organizações da Sociedade Civil na temática das doenças raras na infância.

No que concerne à análise qualitativa dos dados, adotou-se a compreensão de atores sociais seguindo a análise de Cohen (2003). Para esse autor, atores sociais são relacionados com a ideia de sociedade civil, que, por meio da participação em associações, não tem como objetivo substituir o Estado, mas sim influenciar movimentos democráticos.

RESULTADOS

A pesquisa nas bases com os descritores selecionados identificou 32 trabalhos, sendo 30 na base da SciELO e 2 na base da BVS. No que diz respeito ao ano de publicação, foram achados 5 estudos em 2015; 1 em 2016; 2 em 2017; 5 em 2018; 9 em 2019; 5 em 2020; e 5 em 2021. Nota-se que não foram encontrados artigos no ano de 2014.

Com a leitura dos 32 títulos, verificou-se que nenhuma das bases continha duplicatas, no entanto, 1 publicação da BVS não estava em português, o que gerou apenas 1 exclusão por esse motivo.

Após essa primeira etapa mais abrangente de exclusão, foram elegíveis 31 artigos com tipos variados de publicações: 5 estudos clínicos; 5 trabalhos de revisão da literatura; 2 de natureza quantitativa; 15 de natureza qualitativa; 2 com análise quantiqualitativa; 1 descritivo; e 1 editorial.

Ressalta-se que os 31 artigos elegíveis foram lidos e analisados na íntegra, observando de forma separada os dois eixos de análise propostos nessa revisão, conforme abordado nas seções posteriores: 1) o uso do termo “doença rara”; e 2) atuação das Organizações da Sociedade Civil no contexto das doenças raras.

O uso do termo “doença rara” nas publicações

Das 31 publicações selecionadas, verificou-se após a leitura, que três artigos não mencionavam o termo “doenças raras” em nenhuma parte do trabalho, portanto, foram excluídos. Nessa exclusão, 2 trabalhos eram da base SciELO, e 1, da BVS. Destes, 2 eram estudos clínicos relacionados com doenças raras específicas, e 1 tratava-se de pesquisa quantitativa sobre critérios de seleção e patologias para investigação em saúde. Portanto, nesse momento, para a análise do uso do termo “doença rara” nas publicações, somente restaram artigos da base da SciELO, em um total de 28 publicações.

Nesse universo de 28 publicações que faziam algum tipo de menção ao termo “doenças raras” ou “doença rara”, 23 utilizaram o termo como descritor e/ou palavra-chave, sendo que 6 trabalhos tiveram seu uso restrito a esse campo não abordando o conceito no desenvolvimento do trabalho. Tais artigos eram de naturezas diversas: 2 pesquisas clínicas; 1 qualitativa; 1 quantitativa; 1 estudo descritivo; e 1 editorial. Vale ressaltar que, nesses casos, 5 trabalhos abordavam uma patologia rara específica, e apenas 1 tratava o tema das doenças raras de forma mais generalizada.

Também se verificou que, das 28 publicações que faziam algum tipo de menção ao termo “doença raras” ou “doença rara”, 22 abordaram o termo “doenças raras” ou “doença rara” de forma conceitual no trabalho. Destes, 8 trabalhos referenciaram exclusivamente a PNAIPDR; 3 deles apontaram somente a concepção europeia da Organização Europeia de Doenças Raras (Eurodirs); 1 trabalho referenciou somente a Organização Mundial da Saúde (OMS); 1, apenas a concepção estadunidense da National Organization for Rare Disorder (NORD); e 1 usou como referência o Observatório de Doenças Raras da Universidade de Brasília (ODR-UnB). Outras 8 publicações citaram mais de uma fonte, de forma a trazer a diversidade conceitual sobre as doenças raras em diferentes órgãos e/ou regiões do mundo. Entre essas publicações, 3 referenciaram a PNAIPDR, a Eurodirs e NORD); 2 artigos citaram as concepções da OMS, dos EUA e da Europa; 1, a PNAIPDR e a OMS; 1, a OMS e a Europa; 1 artigo citou os EUA, a Europa, a OMS e o Japão.

Dos oito trabalhos que citaram somente a PNAIPDR, seis são estudos qualitativos; um é quantitativo e um é pesquisa clínica. Dos três artigos que referenciaram somente a Europa, dois são estudos qualitativos e um é de revisão; somente um estudo que citou os EUA é qualitativo; apenas um que referenciou a OMS é qualitativo; só um que citou o ODR-UnB é qualitativo.

Apenas um trabalho qualitativo citou a OMS e a PNAIPDR; um estudo quanti-qualitativo referenciou a OMS e a Europa; dois artigos de revisão; dois artigos qualitativos e um quanti-qualitativo citaram a PNAIPDR, a Europa e os EUA; e uma pesquisa clínica referenciou os EUA, a Europa, a OMS e o Japão.

As Organizações da Sociedade Civil no contexto das doenças raras na infância

Das 31 publicações selecionadas, verificou-se que 14 realizaram alguma menção à atuação das Organizações da Sociedade Civil no campo das doenças raras. Portanto, uma etapa de exclusão foi necessária, sendo excluídas, ao todo, 17 publicações que não mencionavam a temática supracitada, sendo 16 artigos da base da SciELO e um da BVS.

Todos os 14 trabalhos selecionados foram encontrados na base da SciELO, sendo 1 de 2015; 1 de 2016; 1 de 2017; 3 de 2018; 6 de 2019; 1 de 2020; e 1 de 2021. Em relação à metodologia, verificou-se que um maior número de trabalhos qualitativos (10); seguidos de revisão (2); quantitativo (1); e quantiqualitativo (1).

Destes, 14 artigos que abordaram de alguma forma as Organizações da Sociedade Civil, 2 dois eram voltados exclusivamente para o público infantojuvenil, 5

abordavam o contexto mais geral das famílias de pessoas com doenças raras e/ou seus cuidadores, não tendo seu enfoque voltado para a infância, e 7 não abordavam nem infância, nem família diretamente, mas outros temas relacionados com as doenças raras de modo geral.

Nesses 14 artigos, foram encontrados 12 tipos de contribuições, categorizadas a seguir: 1) participação na elaboração de políticas específicas (citada em 7 artigos); 2) organização e participação de eventos relevantes (referidas em 3 artigos); 3) suporte às pessoas no acesso ao tratamento (apontado em 3 artigos); 4) regulamentação de pesquisas de drogas órfãs (indicada em 3 artigos); 5) orientações aos usuários e familiares sobre questões relacionadas com tratamento e/ou qualidade de vida (aludidas em 2 artigos); 6) visibilidade social às pessoas com doenças raras e/ou sensibilização da sociedade (citada em 3 artigos); 7) direitos humanos e/ou reconhecimento do direito à vida (apontados em 2 artigos); 8) acesso aos tratamentos de alto custo (referido em 1 artigo); 9) garantia de medicamentos para os pacientes (mencionada em 1 artigo); 10) precificação e reembolso dos medicamentos (indicada em 1 artigo); 11) potencialização dos sentidos coletivos (apontada em 1 artigo); e 12) incorporação de medicamentos de alto custo (citada em 1 artigo).

Ressalta-se que, em alguns artigos, foram citadas mais de uma dessas frentes de atuação das Organizações da Sociedade Civil, comumente na literatura chamada de associações das pessoas com doenças raras.

DISCUSSÃO

O termo “doença rara” ou “doenças raras”, usado como descritor e/ou palavra-chave na maioria dos trabalhos, indica uma aceitação pela comunidade científica quanto a essa terminologia para estudos de diferentes naturezas metodológicas. A isso, soma-se a menção do conceito de doença rara utilizado pela PNAIPDR em número superior quando comparado com órgãos ou políticas de países estrangeiros. A menção da própria política brasileira no texto de mais de um terço dos trabalhos evidencia o reconhecimento dessa política também no meio acadêmico.

A atuação das Organizações da Sociedade Civil voltadas às pessoas com doenças raras também foi citada em quase metade dos artigos selecionados para análise, ainda que, oficialmente, apenas dois deles tratassem mais diretamente sobre a temática do associativismo nesse campo (Barbosa; Portugal, 2018; Moreira; 2019). Observando a pluralidade dos 14 trabalhos analisados, no que concerne às diferentes temáticas de estudos e metodologias empreendidas, fica evidente a centralidade dessas associações para a realização de melhorias desde o âmbito da saúde, mas muito ainda centralizado na questão médico-assistencial; no acesso aos serviços sociais; desenvolvimento de pesquisas; regulação e oferta de medicamentos; até na mobilização para elaboração das políticas públicas. Sabe-se que Estado e a sociedade possuem fronteiras tênues que vão se redefinindo à medida que os processos políticos vão ocorrendo. Isso porque é improvável que tais processos sejam resultantes exclusiva-

mente de uma autonomia estatal, mas sim fruto de negociações, pressões, disputas e influências com outros atores sociais (Marques, 1997).

Observou-se, igualmente, em vários trabalhos, o protagonismo das associações de pessoas com doenças raras na elaboração da PNAIPDR, ainda que não tenhamos sequer completado uma década da instituição dessa política. Para Gabrilli (2014, p. 13), “O engajamento das associações de pacientes é o pilar mais forte para a concretização das diretrizes da política nacional nos serviços de saúde”.

Nesse sentido, ainda que haja diferenças importantes quanto ao trato das inúmeras patologias que englobam o universo das doenças raras, o compartilhamento de valores e visões em comum desses atores acaba intervindo no processo decisório. O conceito de “*policy communities*” ou comunidades de políticas públicas nos elucida essa questão, pois abarca a influência que uma comunidade de especialistas em determinados nichos temáticos exerce sobre qual deve ser o resultado da política (Côrtes, 2018).

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou sistematizar, a partir de uma revisão integrativa, as contribuições da sociedade civil para as doenças raras no contexto da infância e da adolescência após a institucionalização da PNAIPDR. Verificou-se a existência de 12 contribuições, a saber: 1) participação na elaboração de políticas específicas; 2) organização e participação de eventos relevantes; 3) suporte às pessoas no acesso ao tratamento; 4) regulamentação de pesquisas de drogas órfãs; 5) orientações aos

pacientes e familiares sobre questões relacionadas com tratamento e/ou qualidade de vida; 6) visibilidade social às pessoas com doenças raras e/ou sensibilização da sociedade; 7) direitos humanos e/ou reconhecimento do direito à vida; 8) acesso a tratamentos de alto custo; 9) garantia de medicamentos para os pacientes; 10) precificação e reembolso dos medicamentos; 11) potencialização dos sentidos coletivos; e 12) incorporação de medicamentos de alto custo.

Uma limitação desta revisão integrativa foi a restrição ao idioma português no uso dos descritores, assim como o uso de bases de acesso aberto. Pesquisas que tenham um

refinamento de trabalhos em português e inglês, além da consulta a bases de acesso aberta e fechadas, podem trazer uma capilaridade maior a esses resultados.

Conclui-se que as Organizações da Sociedade Civil exercem um papel relevante no âmbito das doenças raras na infância e na adolescência, contribuindo sobre diversos aspectos das especificidades desse público e às necessidades de suas famílias, muitas vezes não observados e/ou contemplados pelo Estado isoladamente. Portanto, reforça-se o necessário envolvimento do Estado na garantia do direito das pessoas com doenças raras.

REFERENCIAS

BARBOSA, R. L.; PORTUGAL, S. O associativismo faz bem à saúde? O caso das doenças raras. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 417-249, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 199 de 30 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 30, p. 44-54, 12 fev. 2014.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

CÔRTEZ, S. M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO L. V. C. (org.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes; 2010. p. 102-128.

ERCOLE, F. F.; MELO, L. S.; ALCOFORADO, C. L. G. C. Revisão integrativa versus revisão sistemática. **REME – Revista Mineira de Enfermagem**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 9-11, 2014.

FONSECA, R. V. G. **A construção de uma política pública para doenças raras no Brasil**. 2014. 21 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Gestão em Saúde Coletiva) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

GABRILLI, M. A inclusão social para pessoas com doenças raras. **Jornal Brasileiro de Economia da Saúde**, [s. l.], n. 1, p. 13-16, 2014. Suplemento.

- IRIART, J. A. B. *et al.* Da busca pelo diagnóstico às incertezas do tratamento: desafios do cuidado para as doenças genéticas raras no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24 n. 10, p. 3637-3650, 2019.
- LIMA, M. A. F. D. **As associações de pacientes com doenças raras e as mídias sociais**. 2018. 168 f. Tese (Doutorado em Saúde da Criança e da Mulher) – Instituto Nacional de Saúde da Mulher da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.
- LUZ, G. S.; SILVA, M. R. S.; DEMONTIGNY, F. Doenças raras: itinerário diagnóstico e terapêutico das famílias de pessoas afetadas. **Acta Paulista de Enfermagem**, [s. l.], v. 28, n. 5, p. 395-400, 2015.
- MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.
- MOREIRA, M. C. N. *et al.* Adoecimentos raros e o diálogo associativo: ressignificações para experiências morais. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 3673-3682, 2019.
- NOVAES, H. M. D.; SOÁREZ, P. C. Doenças raras, drogas órfãs e as políticas para avaliação e incorporação de tecnologias nos sistemas de saúde. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 21, n. 51, p. 332-364, 2019.
- SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer? **Revista Einstein**, [s. l.], v. 8. N. 1, p. 102-106, 2010.

MULHERES NA POLÍTICA: A CIDADANIA INACABADA

Jackeline C. Marins¹¹¹

RESUMO

Este artigo propõe uma análise dialógica dos dados da sub-representação feminina nos parlamentos estaduais brasileiros, uma breve discussão sobre o assunto, com base na bibliografia de referência sobre o tema e na ideia da cidadania feminina como inacabada e, também, sujeita a violências múltiplas e de diversos tipos.

Palavras-chave: política; mulheres; violência; sub-representação, cidadania feminina.

RESUMEN

Este artículo propone un análisis dialógico de los datos de la subrepresentación femenina en los parlamentos estatales brasileños, una breve discusión sobre el tema, basada en la bibliografía de referencia sobre el tema y en la idea de la ciudadanía femenina como inacabada y, también, sujeta a violencias múltiples y de diversos tipos.

Palabras clave: política; mujeres; violencia; subrepresentación; ciudadanía femenina.

ABSTRACT

This article proposes a dialogical analysis of female underrepresentation data in Brazilian state parliaments, a brief discussion on the subject, based on the reference bibliography about the topic and in idea of the unfinished female citizenship and subject to multiple and distinct types of violence too.

Keywords: politics; women, violence, underrepresentation, female citizenship.

INTRODUÇÃO

Esse artigo foi elaborado com base em dissertação de mestrado que tratou da complexa formação da cidadania, especialmente da cidadania política das mulheres, marcada por lutas, sub-representação persistente, ao mesmo tempo uma violência em si e a consequência do emprego das mais diversas formas de violência para manter as mulheres afastadas das instâncias de poder decisório,

nas quais sua capacidade de vocalização de demandas é amplificada.

Com base nos resultados das últimas eleições, ocorridas em 2022, verificamos que poucas mulheres conseguiram se eleger para os parlamentos dos estados brasileiros, bem como apenas três mulheres foram eleitas governadoras.

O número de eleitas e sua participação em cargos nas mesas diretoras são dados utilizados para elaborar o *ranking* de mu-

111 Mestre em Política Social; Especialista em Administração Pública; Especialista do Legislativo; Pedagoga.

Iheres nos parlamentos estaduais, oferecendo uma clara visão da sub-representação feminina quando confrontada com o percentual de eleitoras retirado das páginas da Justiça Eleitoral.

O objetivo central do artigo é propor uma análise dialógica dos dados da sub-representação feminina nos parlamentos federal e estaduais do Brasil, propondo breve discussão sobre o déficit na representação das mulheres, que impede o exercício de uma cidadania plena, e torna persistente a desigualdade que assinala a participação política das mulheres, em todas as regiões do país.

Tal reflexão é importante diante do crescimento do número de representantes de extrema-direita e a possível eleição de mulheres conservadoras, não alinhadas à defesa de pautas e assuntos de interesse das mulheres, o que pode comprometer as conquistas alcançadas por lutas longínquas.

Essas candidaturas, geralmente, colocam-se contrárias à autonomia das mulheres ou a medidas que busquem equidade de gênero não só na política, reproduzindo o discurso histórico da diferença biológica, de inferiorização das mulheres, para mantê-las subalternizadas, longe da política, mantendo a sub-representação.

Os saberes produzidos por relações de poder estão implicados na construção e implementação de significados nas sociedades, instituindo regimes de verdade. Assim, também as diferenças sexuais são construídas por discursos que as significam hierarquizando-as. O discurso da diferença biológica entre homens e mulheres assume um caráter universal e imutável, construindo e reconstruindo no entrecruzamento dos mais variados discursos

como o da religião, da filosofia, da medicina, da biologia, da psicanálise, da educação, do direito etc, atravessando todas as relações sociais e, dessa maneira, legitimando-se (Colling, 2021, p. 69).

A metodologia baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental em relação dialógica com dados coletados da realidade para construir uma análise pautada em autoras e autores que contribuíram para a reflexão sobre o tema.

O artigo está estruturado em três itens: introdução; a cidadania inacabada das mulheres afetadas por sub-representação; desigualdade e violência política de gênero. Fechando o estudo, temos as considerações finais.

MULHERES NA POLÍTICA: A CIDADANIA INACABADA

O termo cidadania é utilizado, de acordo com Lafer (1997) sobre Hannah Arendt, para o debate sobre direitos humanos, partindo da ideia de cidadania como “o direito a ter direitos”.

A experiência histórica dos *displaced people* levou Hannah Arendt a concluir que a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum (Lafer, 1997, p. 58).

Foi utilizada, também, a clássica descrição marshalliana da cidadania, como fenômeno tridimensional, composta por camadas de direitos de três esferas distintas e interrelacionadas: direitos civis, direitos polí-

ticos e direitos sociais. Reconhecendo-se, entretanto, que estes não são direitos adquiridos automática e sucessivamente, além da possibilidade de haver situações em que alguns direitos se efetivam e outros não.

Concordamos ainda com Carvalho (2019), que considera a cidadania como fenômeno complexo, além de histórico.

Início a discussão dizendo que o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido [...] O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população (Carvalho, 2019, p. 14).

Premissas postas, podemos nos referir à cidadania complexa das mulheres (Marins, 2022), mas também pode-se tratar de uma cidadania inacabada, que, embora conte com os direitos formalmente assegurados, resultantes de lutas feministas ao longo da história, sua efetivação não se dá de igualmente em face dos homens, nem para todas as mulheres, nem em suas três dimensões.

Em perspectiva global, a cidadania civil, como o direito à herança, remonta à Revolução Francesa; o direito ao voto é conquista da primeira metade do século XX; o direito à aposentadoria de mulheres donas de casa, ou seja, para aquelas que dedicaram à vida ao trabalho de reprodução e manutenção da força de trabalho, ainda está em discussão.

Por aqui, conforme dados da segurança pública, a violência contra mulheres é assombrosa, a despeito das leis de proteção, como a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – Lei

Maria da Penha; e a Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 – Lei do Feminicídio, que alterou o Código Penal, prevendo o feminicídio como qualificador dos homicídios e como crime hediondo.

De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2023), há uma estimativa de que, a cada ano, ocorram 822 mil casos de estupro no Brasil, com altíssima subnotificação, comprometendo as políticas públicas de enfrentamento da violência sexual, uma vez que apenas 8,5% deles chegam à polícia e 4,2% são identificados pelo sistema de saúde. Os números mostram que, a cada minuto, duas mulheres são estupradas.

Na dimensão política da cidadania feminina, as diversas formas de violência também são visíveis: na sub-representação persistente, nas desigualdades políticas na participação em órgãos de comando e no processo legislativo, com poucas comissões presididas por mulheres; nas violências políticas de gênero em forma de silenciamento, desqualificação, assédio moral e sexual, incluindo assassinatos, como o da vereadora da cidade do Rio de Janeiro, Marielle Franco.

A discussão sobre violência política de gênero é recente, assim como a elaboração da terminologia, definida por Matos (2021), como

[...] violências de caráter físico, psicológico, moral e sexual, que tenham o intuito de limitar ou até impedir a participação da mulher na vida pública, política e partidária [...], revelam-se por meio de atos ou omissões que produzem danos à inserção e à permanência de mulheres nos espaços

de poder. Esses danos, por sua vez, violam os direitos políticos dos grupos das mulheres (tanto individualmente quanto coletivamente) (Matos, 2021, p. 211-220).

O afastamento das mulheres da vida pública é uma violência em si, perpetrada para impedir o ingresso e a permanência das mulheres na arena política, espaço tipicamente masculino. Contudo, não termina com o acesso às candidaturas ou com a conquista eleitoral. Ao se tornar uma representante eleita, essa mulher é exposta a outras formas de violência, para neutralizar sua presença e calar sua voz.

Em uma instituição cujas decisões são tomadas por maioria em órgãos colegiados, como mesa diretora, comissões e plenário, as pautas femininas estão sempre sujeitas a alianças e à conquista do apoio dos representantes homens, já que as mulheres são minoria nos parlamentos.

Buscando fortalecer a democracia e reduzir a desigualdade de gênero na representação nos parlamentos, foi alterada a legislação eleitoral, prevendo um percentual

mínimo de 30% e máximo de 70% para candidatos de cada sexo, além de ser estabelecida a destinação de recursos do fundo partidário para as candidaturas de mulheres.

Destaca-se que a alteração da lei foi importante para ampliar a representação feminina, ainda que não haja equidade e que perdure o déficit democrático de gênero, que pode ser constatado ao verificarmos o percentual de mulheres em cada casa legislativa brasileira, nas três esferas administrativas (federal, estaduais e municipais). No entanto, o quadro era ainda pior.

Em nível federal, na legislatura, iniciada em 2023, o percentual de mulheres no Senado Federal é de 12% conforme a Agência Senado (Liazibra, 2024). Já na Câmara dos Deputados, o percentual é de 18% de acordo com a Agência Câmara (2022).

Na esfera estadual, elaboramos o *ranking* estadual de mulheres nas casas legislativas estaduais e do Distrito Federal e o percentual de eleitoras de 2022, apresentados na Tabela 1.

TABELA 1 – RANKING DE MULHERES NOS PARLAMENTOS ESTADUAIS E PERCENTUAL DE ELEITORAS (2022)

POSIÇÃO	UF	CADEIRAS	MULHERES	%	MESA DIRETORA	ELEITORAS
1	AP	24	7	29,16	Pres. + 1ª Secret. +1	53%
2	SP	94	25	26,59	0	53%
3	MA	42	11	26,19	Pres. + 2	52%
4	RR	24	6	25	01	51%
5	CE	41	9	21,9	03	53%
6	RJ	70	15	21,4	05	54%
7	AM	24	5	20,83	02	51%
8	RN	24	5	20,83	01	53%
9	RO	24	5	20,83	0	51%
10	RS	55	11	20	01	53%

TABELA 1 – RANKING DE MULHERES NOS PARLAMENTOS ESTADUAIS E PERCENTUAL DE ELEITORAS (2022)

POSIÇÃO	UF	CADEIRAS	MULHERES	%	MESA DIRETORA	ELEITORAS
11	MG	77	15	19,48	1ª Vice	52%
12	PR	57	10	17,5	02	53%
13	PA	41	7	17	01	50%
14	SE	24	4	16,6	01	53%
15	DF	24	4	16,6	0	54%
16	PI	37	6	16,2	01	52%
17	AL	27	4	14,8	02	53%
18	BA	63	9	14,28	0	52%
19	ES	30	4	13,33	01	53%
20	AC	24	3	12,5	02	52%
21	MS	24	3	12,5	1ª Vice	52%
22	TO	24	3	12,5	01	51%
23	PE	49	6	12,24	01	54%
24	PB	36	4	11	01	53%
25	GO	41	4	9,7	0	53%
26	SC	40	3	7,5	1ª Secret.	52%
27	MT	24	1	4,1	1ª Vice	51%

Fonte: Marins e Senna (2024, p. 202).

O Amapá tem o maior número de mulheres, pouco mais de 29%, e Mato Grosso é o que tem apenas uma mulher, ou 4,1%. Duas casas legislativas são presididas por mulheres: a do Amapá, que tem também uma mulher como primeira secretária; e a do Maranhão. São 10 estados com representação feminina acima de 20%, e a maioria está abaixo desse percentual.

Nas mesas diretoras, são duas presidências, duas primeiras secretarias e três vice-presidências ocupadas por mulheres; e, em cinco assembleias não há mulheres na mesa diretora. Destacamos que todas as assembleias legislativas têm ao menos uma mulher eleita, e, em Mato Grosso, essa mulher ocupa a 1ª vice-

-presidência, cargo substitutivo do presidente em seus impedimentos e ausências.

A sub-representação persiste, mas também foram conquistados cargos institucionais, e há mulheres em todos os parlamentos. Mesmo com essa visão clara, não é possível elaborar qualquer explicação para tamanha sub-representação que esteja afastada do contexto histórico em que se desenvolveu a cidadania feminina, porque o processo de subordinação das mulheres é milenar e universal enquanto a luta por emancipação e libertação é historicamente recente, adquirindo maior força e visibilidade global a partir do final do século passado (Costa; Sardenberg, 1994).

O processo histórico de silenciamento e confinamento das mulheres no ambiente doméstico, afastando-as dos processos decisórios baseados na ideia de inferioridade feminina, é argumento usado ainda hoje para negar a cidadania política plena às mulheres (Colling, 2021).

São impostas as mais diferentes barreiras, direta ou indiretamente, para silenciar, impedir e dificultar o exercício de poder e a tomada de espaço político por elas, para restringir sua capacidade de vocalização e seu protagonismo, mantendo a subalternidade das mulheres.

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 (Biroli, 2018, n.p.)

São formas de violência política de gênero para além da violência eleitoral, que acabam restringindo a ação de mulheres que, rompendo as barreiras e dificuldades, conquistam um mandato parlamentar, mas não conseguem exercer plenamente, exigindo luta e vigilância constantes.

Não é demais lembrar que a violência política de gênero é usada como “forma de controle e disciplinamento do acesso e permanência das mulheres no campo político parlamentar”, que se revela “por meio de atos ou omissões que produzem danos à inserção e permanência de mulheres nos espaços de poder”, conforme Matos (2021,

p. 211-220), levando algumas delas a desistir da carreira política.

As lutas femininas, além de históricas, devem ser permanentes e incansáveis para enfrentar as diversas formas de violência impostas às mulheres, especialmente quanto à sua entrada e permanência na política, em que os destinos da sociedade são decididos.

É oportuno considerarmos, também, que camadas sobrepostas de preconceitos e discriminações agem sobre as mulheres brancas e as não brancas, as mulheres do Norte Global e as do Sul Global, em um sistema capitalista, patriarcal e colonial no qual a interseccionalidade das opressões explicita porque essas mulheres são afetadas de formas diferentes.

Collins (2019) aponta a existência de três dimensões da opressão das mulheres e, em especial, das mulheres negras: a econômica, que engloba as condições de trabalho e vida, associadas à pobreza do trabalho assalariado, com imensos sacrifícios para a sobrevivência das mulheres negras; a dimensão política, que lhes negou o direito ao voto, a ocupar cargos públicos e a um tratamento equitativo na justiça criminal; e a dimensão ideológica, que trata de ideias que refletem interesses de grupos determinados, como as ideologias racistas e sexistas entranhadas na estrutura social.

Esse sistema de opressões entrecruzadas afasta as mulheres negras do exercício da cidadania política de tal forma que as mulheres brancas sempre estiveram presentes na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, mas a primeira mulher negra só chegou ali na 8ª legislatura (2004-2007).

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’ (Crenshaw, 2002, p. 173).

Essa ausência é, também, um retrato da fala de Ribeiro (2018, p. 125), para quem “o silêncio em relação à realidade das mulheres negras não as coloca como sujeitos políticos” e mostra a situação mais desvantajosa dessas mulheres por sua raça e o quanto as suas dificuldades são impostas com mais força quando elas procuram ocupar espaços como protagonistas e com fala própria.

As dificuldades apresentadas no cotidiano do exercício parlamentar para as mulheres estão presentes também na infraestrutura física das edificações que abrigam as casas legislativas, nas quais não existiam banheiros femininos a serem utilizados pelas parlamentares mulheres em plenário.

Isso reflete o quão impossível sempre foi imaginar a presença de mulheres nos parlamentos, na condição de protagonistas de seus próprios mandatos. Ainda que a legislação incluía tal possibilidade, é uma situação que simboliza a hegemonia masculina sobre os espaços de poder decisório.

Amaral (2020) conta que um banheiro feminino só foi construído no plenário da Câmara dos Deputados durante a Constituinte de 1988, e no Senado Federal, em 2016. Até então, as parlamentares precisavam deixar o plenário caso precisassem ir ao banheiro durante as sessões de discussão e votação das

proposições ou em solenidades realizadas naqueles espaços.

Em muitas casas legislativas, não existe regulamentação da licença-maternidade para as parlamentares. Seu afastamento se dá por licença para tratamento de saúde, como é o caso do estado do Rio de Janeiro.

Esses fatos apontam para a ausência de preocupação com as questões de gênero mais elementares. Ou, conforme Adichie (2015), os homens praticam consecutivas formas de violência sem sequer reconhecê-las como tal, porque eles não notam a existência de questões com uma perspectiva de gênero, reforçando a situação de subalternidade a que estão relegadas as mulheres na sociedade patriarcal. A ausência de mulheres torna-se, por si mesma, um signo de subalternidade (Melo; Thomé, 2018).

Conforme o trajeto feito até aqui, estamos diante de uma cidadania inacabada, em que as mulheres fazem parte do grupo inicial dos não cidadãos ou dos cidadãos incompletos, que conquistaram a cidadania formal sem a necessária correspondência na efetivação de direitos no mundo real. Isso ocorre, principalmente, na esfera política, no ambiente eleitoral em que os representantes são designados para exercer o poder decisório, mas, também, no exercício direto desse poder decisório, com protagonismo em mandatos eletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pleno exercício da cidadania não prescinde da materialidade e da concretude dos direitos inscritos em nossos códigos legais e na “Constituição Cidadã”, fruto das lutas de

tantas mulheres desde os tempos mais remotos até as da Assembleia Constituinte, dando corpo e forma ao “lobby do batom”, para garantir alguma igualdade.

Pinsky (2021, p. 9) diz que

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é em resumo ter direitos civis. É também participar do destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

Essa cidadania inacabada exige que os direitos e outras conquistas sejam assegurados, impedindo retrocessos como o caso recente da tentativa de o Conselho Federal de Medicina proibir abortos previstos em lei; ou da parlamentar que sugeriu uma sessão so-

mente com os deputados homens para comemorar o Dia da Família.

Esquecem das famílias chefiadas por mulheres, tentam impor um modelo ideal e único de mulher “bela, recatada e do lar”; responsabilizam ou desqualificam as vítimas de violência, principalmente a sexual, agem para nos calar de todas as maneiras possíveis.

E a voz de Gal ecoa na canção: “atenção ao dobrar uma esquina, uma alegria, atenção menina, [...] é preciso estar atenta e forte, não temos tempo de temer a morte”, versos de Caetano e Gil (Divino, Maravilhoso, 1969).

Em face do inacabamento da cidadania feminina, com tantos direitos pendentes de efetivação, ela ainda não foi concretizada por inteiro. Assim, diante das tentativas recentes de nos empurrar de volta para um mundo à parte, é necessário estarmos atentas e vigilantes, mais que nunca, fortes e prontas para a luta.

REFERÊNCIAS

ADICHIE, C. N. **Sejamos todos feministas**. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

AMARAL, T. **Nosso lugar**: o caminho que me levou à luta por mais mulheres na política. São Paulo: Cia das Letras, 2020.

BIROLI, F. Feminismos e atuação política. In: BIROLI, F. **Gênero e desigualdade**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 171-204.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

COLLING, A. M. **A cidadania da mulher brasileira**: uma genealogia. São Leopoldo: Oikos, 2021.

- COLLINS, P. H. **Pensamento Feminista Negro**. Trad. Jamille Pinheiro Dias. São Paulo: Boitempo, 2019.
- COSTA, A. A. A.; SARDENBERG, C. M. B. O feminismo no Brasil: uma (breve) retrospectiva. *In*: COSTA, A. A. A.; SARDENBERG, C. M. B. **O Feminismo no Brasil**: reflexões teóricas e perspectivas. Salvador: UFBA/Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, 2008. p. 23-50.
- CRENSHAW, K. W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- DIVINO, Maravilhoso. Intérprete: Gal Costa. Compositores: C. Veloso e G. GIL. *In*: GAL Costa. Intérprete: Gal Costa. [S. l.]: Phonogram/Philips, 1969.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dados sobre estupro no Brasil. **Em questão**: evidências para políticas públicas, [s. l.], n. 22, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1694-pbestuprofinal.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024.
- LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9Sr35XjVCx9L7Ws7QypPMrG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2024.
- LIAZIBRA, L. F. Senadoras lamentam baixa representatividade feminina no Legislativo. **Agência Senado**, Brasília, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2024/03/senadoras-reclamam-aumento-da-participacao-feminina-no-legislativo>. Acesso em: 28 abr. 2024.
- MARINS, J. C. **Cidadania e complexidade**: atividade política das mulheres na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2022. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/27546/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20vers%20a3o%20final%20JACKELINE%20CORREA%20MARINS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 abr. 2024.
- MARINS, J. C.; SENNA, Mônica C. M. Cidadania política das mulheres: desigualdade e violência. **Serviço Social em Debate**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 192-214, 2024. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/serv-soc-debate/article/view/7569>. Acesso em: 15 abr. 2024.
- MATOS, M. A violência política sexista, racista e interseccional: mapeando conceitos da violência política contra mulheres. *In*: D'ÁVILA, M. (org.). **Sempre foi sobre nós**: relatos da violência política de gênero no Brasil. Porto Alegre: Instituto E se Fosse Você, 2021. p. 210-226.
- MELO, H. P.; THOMÉ, D. **Mulheres e poder**: histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- PINSKY, J. Introdução. *In*: PINSKY, J.; PINSKY C. B. (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2021. p. 10-27).
- RIBEIRO, D. **Quem tem medo do feminismo negro?** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

A MATERNIDADE COMO IDENTIDADE DE RESISTÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES DO MOVIMENTO MOLEQUE, NO RIO DE JANEIRO

Ohana de Sá Oliveira¹¹²

Carlos Antonio de Souza Moraes¹¹³

Resumo: O artigo é produto de movimentos iniciais de investigação no doutorado em Política Social e propõe a análise preliminar do Movimento Moleque, no Rio de Janeiro, particularizando as mães, enquanto atores políticos, que atuam na defesa dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, bem como a busca de justiça, frente a morte de jovens e adolescentes causada por agentes do Estado, os quais não são devidamente penalizados conforme a lei. Para a apreensão do que é o Movimento Moleque, foi necessário historicizá-lo, identificando as razões de seu surgimento e as bases sociais em que está inserido. Para a abordagem sobre o Movimento Moleque, foram realizados estudo bibliográfico e pesquisa documental. Os resultados apontam que o Movimento Moleque funciona como importante mecanismo de enfrentamento da violência estatal, por meio da organização coletiva das mães que o compõem, apontando para três questões para eventuais pesquisas sobre o tema.

Palavras-chave: Movimento Moleque; Maternidade; resistência; violência estatal.

Resumen: El artículo es producto de movimientos iniciales de investigación en el doctorado en Política Social y propone el análisis del Movimento Moleque, en Río de Janeiro, particularizando a las madres, como actores políticos, que actúan en defensa de los derechos de los adolescentes en cumplimiento de medidas socioeducativas, así como la búsqueda de justicia, ante las muertes de jóvenes y adolescentes causadas por agentes del Estado, quienes no son debidamente sancionados conforme a la ley. Para comprender qué es el Movimento Moleque fue necesario historizarlo, identificando las razones de su surgimiento y las bases sociales en las que se inserta. Para abordar el Movimento Moleque se realizó un estudio bibliográfico y una investigación documental. Los resultados indican que el Movimento Moleque funciona como un importante mecanismo de enfrentamiento a la violencia estatal, a través de la organización colectiva de las madres que lo integran, apuntando tres preguntas para posibles investigaciones sobre el tema.

Palabras clave: Movimento Moleque; Maternidad; resistencia; violencia estatal.

112 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Bolsista CAPES.

113 Doutor em Serviço Social; Professor Associado da Universidade Federal Fluminense/ Departamento de Serviço Social e Campos e Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social; Líder do Grupo Interdisciplinar de Estudo e Pesquisa em Cotidiano e Saúde – GRIPES/CNPq-UFF; Bolsista Produtividade em Pesquisa, CNPq.

Abstract: The article is the product of initial research movements in the doctorate in Social Policy and proposes the analysis of the Movimento Moleque, in Rio de Janeiro, particularizing mothers, as political actors, who act in defense of the rights of adolescents in compliance with socio-educational measures, as well as the search for justice, in the face of the deaths of young people and adolescents caused by State agents, who are not properly penalized according to the law. To understand what the Moleque Movement is, it was necessary to historicize it, identifying the reasons for its emergence and the social bases in which it is inserted. To approach the Moleque Movement, a bibliographic study and documentary research were carried out. The results indicate that the Moleque Movement functions as an important mechanism for confronting state violence, through the collective organization of the mothers who make up it, pointing to three questions for possible research on the topic.

Keywords: Moleque Movement; Maternity; resistance; state violence.

INTRODUÇÃO

A formação da sociedade brasileira está ligada à cultura da violência e a escassa cidadania, especialmente quando se trata dos substratos da classe trabalhadora. Ao particularizar a condição de crianças e adolescentes no Brasil, verifica-se que esta se entrelaça com as expressões agudas da violência social. Adolescentes e jovens provenientes das camadas populares estão mais expostos aos riscos sociais, concebidos pela lógica repressiva, como um risco eminente e, por isso, são alvos da ação coercitiva dos agentes do Estado (Sales, 2007).

O segmento infantojuvenil proveniente da classe trabalhadora é, muitas vezes, alvo da ação arbitrária do Estado. No Brasil, a violência é a principal causa de morte dos jovens, visto que “dos 47.847 homicídios ocorridos no Brasil em 2021, 50,6% vitimaram jovens entre 15 e 29 anos” (Atlas da Violência, 2023, p.1).

Sobre as medidas socioeducativas, dados do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE, 2023, p. 9), apontam que “as medidas [...] em meio fechado vêm caindo em todo o país desde 2016 e com mais

força desde 2018”. A queda nos números, não significa que o tratamento direcionado a esse segmento tenha ganhado um caráter humanizado. Sem falar que “entre as pessoas em cumprimento de medida socioeducativa, 95,6% são do sexo masculino, sendo a maioria dos adolescentes auto-declarados da cor parda/preta (63,8%)” (CNJ, 2023, p.4), havendo portanto, um recorte de raça/etnia e gênero.

O país é marcado pela criminalização da pobreza e questões como raça/etnia, território e classe são elementos importantes para pensar essa problemática. A compreensão do perfil dos sujeitos que se encontram internados, bem como daqueles que são vítimas da ação letal do Estado, contribuem para análise da gama de fatores que os condicionam a tal situação, evidenciando que o problema não se restringe a um ou outro sujeito, mas que se trata de um fenômeno de caráter estrutural. Neste aspecto, destacamos o legado racista, tendo como marco inicial a escravidão, cujo desenvolvimento deixou um legado, que assola até hoje a população negra e pobre oriunda da periferia, que carrega sobre si, um estigma, que por muitas vezes, faz calar a voz, desqualificando-os como sujeitos de direitos e violentando-os.

Ao “passo que aumentam as vítimas da violência institucional, aumentam também as famílias em luto” (Rocha *apud* Quintela, 2021, p.868), sendo congruente a dor de ter seus filhos vítimas da violência estatal e da letalidade do poder policial, onde “elas compartilham uma potência política que vem se expressando em um tipo [...] de ativismo político” (Quintela, 2021, p.868). Exemplo dessa potência política é o Movimento Moleque, localizado na cidade do Rio de Janeiro, e composto por mães que tiveram seus filhos vitimados pela ação violenta de agentes do Estado, tendo início em dezembro de 2003, no Ato de Desabrigo ao Instituto Padre Severino, que reprovava a violação de direitos que ocorria no instituto (Movimento Moleque, 2007).

Diante destes elementos preliminares, este artigo se apresenta enquanto produto de movimentos iniciais de investigação no doutorado em Política Social e propõe a análise do Movimento Moleque, no Rio de Janeiro, particularizando as mães, enquanto atores políticos, que atuam na defesa dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, bem como a busca de justiça, frente à morte de jovens e adolescentes causada por agentes do Estado, os quais não são devidamente penalizados conforme a lei.

Para o seu desenvolvimento, recorreremos a estudo bibliográfico, particularmente às análises desenvolvidas por Iamamoto (2001), Montano e Durigueto (2011), Gonh (1997) e Quintela (2021), dentre outros, além de pesquisa documental. Esta última, por meio de investigações realizadas, e de dados

extraídos do Atlas Violência (2023), do Levantamento Anual do SINASE (2023) e do Conselho Nacional de Justiça (2023), que possibilitaram a compreensão do que é o Movimento e sua relevância no enfrentamento da violência estatal. Além disso, também recorreremos a informações e dados extraídos da página oficial do Movimento Moleque na internet, vinculada a wikifavelas¹¹⁴.

Quanto à perspectiva teórico-metodológica ressaltamos que o Movimento Moleque foi estudado a partir da sua inserção na totalidade, estando inserido em uma sociedade que tem como base o modo de produção capitalista, sendo a produção “uma dimensão fundamental e orientadora para a análise” (Behring e Boschetti, 2009). Por esse motivo, a discussão é iniciada trazendo a contextualização do capitalismo em sua fase neoliberal, uma vez que, nesse contexto, temos o agravamento das expressões da questão social, com implicações para o objeto em análise.

NEOLIBERALISMO E A CRIMINALIZAÇÃO DA POBREZA

As mudanças ocorridas no final do século passado agravam as relações sociais estabelecidas no país. A instauração do capitalismo de tipo neoliberal trouxe o agravamento das expressões da questão social, em que se tem o desemprego a nível estrutural, a atuação mínima do Estado frente aos direitos sociais, direitos esses que foram transformados em mercadorias, em serviços prestados pelo setor privado (Iamamoto, 2001).

114 C.f.: https://wikifavelas.com.br/index.php/Movimento_Moleque

Em meio a esse cenário, se tem o incremento da violência, percebido pelo aumento dos índices de extermínio e encarceramento, já que partimos do pressuposto que o sistema penal é pensado na lógica de gerir a pobreza e as expressões mais agudas da questão social. (Iamamoto, 2001).

Com as mudanças suscitadas pelas configurações do Estado neoliberal, assistimos à desestabilização das condições de vida da classe trabalhadora, que infere sobremaneira em suas famílias, que são expostas ao desemprego, ao trabalho precário, somado ao recrudescimento do aparato penal.

A história dos sistemas punitivos é, nessa perspectiva, uma história das 'duas nações', isto é, das diversas estratégias repressivas de que as classes dominantes lançaram mão através de séculos para evitar as ameaças à ordem social proveniente dos subordinados (Giorgi, 2006, p. 39).

Tem sido construída uma superestrutura legal para assegurar a estrutura econômica, visando manter as condições necessárias para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. São desenvolvidos mecanismos de controle do desvio, tendo por finalidade preservar as bases materiais, de modo que se possa entender o controle do desvio como expressão do poder de classe, em vista da necessidade de gestão da população excedente.

Contudo, esse cenário também é marcado por rebeldias e resistências. Assim, movimentos sociais atuam como expressão da luta de classe, que ocorre devido à necessidade da formação de uma contra-hegemo-

nia (Montano e Duriguetto, 2011, p.325). O movimento social, dentre outras determinações, é formado por "portadores de certa identidade/necessidade/reivindicação, pertencimento de classe, que se mobilizam por respostas ou para enfrentar tais questões" (Montano e Duriguetto, 2011, p.264).

Exemplo disso é o Movimento Moleque, no Rio de Janeiro, que é formado por mães que têm em comum, filhos vitimados pela ação violenta do Estado, seja nas unidades socioeducativas ou pelo poder letal da polícia. Essas mães requerem que os direitos dos seus filhos sejam materializados e, para tanto, lutam contra a impunidade dos agressores, conforme será abordado na próxima seção.

O MOVIMENTO MOLEQUE, NO RIO DE JANEIRO, FRENTE A VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

O Movimento Moleque é composto por mães que são importantes atores políticos na confrontação da violência estatal. O trabalho desenvolvido por elas infere sobre a violência que afeta sobremaneira o segmento infanto-juvenil (Movimento Moleque, 2007, p.1).

O Movimento surge em oposição à violência que ocorre no espaço das unidades socioeducativas. Nasceu no dia 10 de dezembro de 2003 no ato político intitulado o: "Primeiro Ato de Desabraço ao Instituto Padre Severino (IPS)" (Movimento Moleque, 2007, p.1). Foi um ato de repúdio às práticas repressivas dos agentes aos adolescentes institucionalizados. Assim, o que levou ao desenvolvimento do Movimento Moleque, foi o questionamento dos responsáveis dos adolescentes, diante das relações de violação de direitos no interior

das unidades socioeducativas e que ganhou maior vulto quando associado ao conhecimento sobre os direitos inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse processo teve início quando Mônica Cunha, uma das fundadoras do Movimento Moleque, teve seu filho, Rafael da Silva Cunha, interno em uma unidade socioeducativa do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase)¹¹⁵.

Mônica relata que, em uma de suas visitas ao filho Rafael, houve uma rebelião dos adolescentes contra os agentes, e quando as mães entraram, os meninos estavam todos machucados. Diante do ocorrido, Mônica, enquanto representante dos pais, pediu para falar com o diretor da unidade. A partir de então, Mônica passou a ter uma ação mais incisiva frente à instituição, recebendo de presente, por parte de um dos agentes da unidade, o Estatuto de Criança e do Adolescente - ECA (Anistia Internacional, 2015, p.2). Data daí a compreensão que Mônica passou a ter de que, os adolescentes autores de atos infracionais, são sujeitos de direitos, ainda que tenham infringido a lei.

O conhecimento de Mônica sobre o ECA foi estendido às demais mães e familiares de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, quando ela passou a ler o Estatuto para os mesmos (Anistia Internacional, 2015, p.2). O reconhecimento dos direitos dos adolescentes por parte das mães, potencializou as lutas em prol da real implementação

do ECA e, posteriormente, do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Mônica relata que quando visitava o seu filho, ela via que naquelas filas:

havam 40, 50 mães, tias, e tinha dois ou três pais. Então, cadê esses homens? A presença deles fazia diferença [...] não só o Estado nos viola, nos humilha, nos oprime, mas também os homens que são pais dos filhos, é raro que eles estejam com a gente, é raro que eles sejam parceiros, que de fato sejam pais. (Cash, 2016, p.5).

Uma das características do movimento é a condição de mães dos seus integrantes, conforme apontado por Quintela (2021, p. 871): “a luta contra as violações cometidas pelos agentes de segurança estatal nas periferias é marcada por um forte recorte de gênero, são raríssimos os casos de homens ativos nessa batalha”. Ainda acrescenta que uma das razões do protagonismo feminino é a “divisão sexual do trabalho, a qual responsabiliza prioritariamente às mulheres pelos cuidados dos filhos, enquanto desobriga os homens”.

Contudo, a experiência da maternidade não é a mesma para todas as mulheres, a mulher não é um todo homogêneo, uma vez que, elas são sujeitos atravessados por relações de raça, classe e gênero, o que incidiu no exercício da maternidade. Há um ideal de maternidade distante da realidade da maioria das mulheres brasileiras, em especial, da maternidade da mulher negra, isso porque,

115 Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE) é o órgão do governo do Estado do Rio de Janeiro responsável por promover a socioeducação, executando as medidas judiciais de privação e restrição de liberdade. (Laboratório de estudos socioeducativos, 2022, p.1). Disponível em: <https://labes.uerj.br/departamento-geral-de-acoes-socioeducativas-degase-s-m>

no período do Brasil-colônia, a mulher negra era retratada na sociedade, pelo estereótipo da “mulata” ou da “mãe preta”, em ambas as representações, é negada a elas a relação com a maternidade. De acordo com Silva (2018, p. 245):

tolhe-se a possibilidade de que essa mulher seja representada subjetivamente enquanto mãe, na medida em que, num dos casos, ela é estéril (conforme indica o termo ‘mula’, do qual deriva ‘mulata’,[...] ainda a inserção do elemento ‘preta’ como caracterizador da idéia (tão essencializada) de ‘mãe’ demarca com intensidade a racionalização e a posição subalterna atribuída a mulher negra.

No período colonial as mulheres negras eram vistas como corpo procriação, sob a lógica da reposição de mão de obra. Nos dias de hoje, essa maternidade é negada quando seus filhos são mortos. Ocorre que as mães negras são marcadas por situações que só elas entendem como a discriminação racial que acomete os seus filhos e elas, de modo que “precisamos romper o clichê de que maternidade ‘não tem cor’, porque a cor no Brasil sempre foi e continua sendo motivo de escárnio, discriminação e violência” (Russo, 2015, p.1).

O Movimento Moleque e a sua ação política

O “Movimento Moleque é de denúncia e de reivindicações. Ele apresenta para as famílias [...] os direitos que elas têm, e as ajuda a cobrar a sua implementação” (Anistia Internacional, 2015, p.1). Essas mães criticam as relações de violação de direito ocorridas nas unidades socioeducativas. Passam a ter

uma ação mais participativa, envolvidas em debates sobre o sistema socioeducativo, contribuindo para a discussão, tendo como objetivo a transformação dessa realidade.

Em sua página na internet, é possível encontrar os objetivos que conduzem a intervenção do Movimento Moleque. São eles:

1. Trabalhar com todo jovem que esteja cumprindo qualquer tipo de medida socioeducativa;
2. Garantir que os direitos dos familiares e jovens não sejam violados;
3. Dar apoio aos responsáveis pelos jovens, no sentido de um acolhimento, orientação, encaminhamento e troca de experiências;
4. Ajudá-los a recuperar e fortalecer os vínculos familiares com seus filhos;
5. Estabelecer parcerias visando a prestação de atendimento jurídico e psicossocial às famílias e aos adolescentes;
6. Auxiliar no encaminhamento de adolescentes e familiares para atendimento psicológico e médico quando o jovem sai das unidades de internação, fazendo um exame clínico, incluindo exame de doenças sexualmente transmissíveis e contagiosas;
7. Apoio, quando possível, para a compra de medicamentos e vacinação;
8. Promover o intercâmbio entre famílias e o poder público;
9. Promover espaços para debates, desenvolvimento e informação sobre o sistema socioeducativo;
10. Trabalhar no grupo de responsáveis, questões que os afetem, destacando a importância do seu protagonismo nas diversas atividades sociais e políticas que envolvem o sistema socioeducativo;
11. Promover a discussão coletiva no grupo de responsáveis sobre os assuntos de interesse dos mesmos;
12. Sensibilizar familiares e adolescentes para a busca de estratégias de enfrenta-

mento dos problemas em relação ao sistema;

13. Promover formação dos familiares e jovens na perspectiva de direitos, visando compreenderem o conjunto de direitos fundamentais expressos no ECA e na legislação correlata – em especial, os direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal de 1988. (Movimento Moleque, 2007, p.1).

Tais objetivos possibilitam apreender que o objeto de intervenção é o atendimento dos adolescentes por meio do trabalho realizado com as famílias. Um dos objetivos é informar às famílias a respeito dos direitos de seus filhos, promovendo debates e reflexões coletivas. Desta forma, verifica-se um processo de formação com esses familiares, desenvolvendo condições para o enfrentamento ao poder arbitrário do Estado, por meio do trabalho relativo às potencialidades desses sujeitos, de modo que eles não sejam mais silenciados e consigam fazer-se ouvir.

Diante disso, torna-se relevante reconhecer a concepção mais ampla de política, que tem como um dos seus pilares a existência entre governados e governantes, de modo que a “política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso um caráter conflituoso” (Pereira, 2008, p.88), e “por ser conflituoso (e contraditório) que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação de cidadania (p.91). E pelo fato de serem diferentes/ desiguais, buscam consenso por meio do Estado, que é tido como o centro da atividade política.

O que vai de encontro ao movimento realizado pelos movimentos sociais, que “busca

promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação” (Gonh, 1997, p.125). Alguns autores “salientam o caráter transformador dos movimentos sociais, dado pela possibilidade de inaugurarem uma nova lógica entre as relações sociais (Gonh, 1997, p.129)

MOVIMENTO MOLEQUE: A MATERNIDADE COMO ELO E IDENTIDADE

A especificidade do Movimento Moleque é a condição de mães de suas integrantes e a luta frente às ações arbitrárias cometidas por agentes do Estado. A maternidade é a grande propulsora desse ativismo, a “luta das mães representaria, em última instância, o cumprimento de seu papel social, do cuidado, mesmo em meio às maiores adversidades” (Quintela, 2021, p.872).

O que une essas mulheres/mães é a identidade estabelecida entre elas, o elo que as conecta onde a “identidade constitui fonte de significado, sendo um elemento importante ao se analisar um movimento social” (Almeida e Heilborn, 2008, p.25). Castells (2018) descreve dois tipos de identidade, a identidade de resistência, “criada por atores que se encontram em posição desvalorizada e/ou estigmatizada pela lógica de dominação, construindo [...] trincheiras de resistência e sobrevivência”. E a identidade de projeto, a qual, “os atores sociais utilizando-se de qualquer tipo material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação da estrutura social”.

O Movimento Moleque pode ser apreendido pela identidade de resistência e pela identidade de projeto. No que se refere à

identidade de resistência, o Movimento estabelece um enfrentamento diante da violência institucional que acomete os adolescentes internos nas unidades socioeducativas, bem como, a ação violenta dos agentes de segurança estatal. A ação do Movimento pode se desdobrar em uma identidade de projeto, uma vez que as mães, com base nos direitos assegurados em lei, buscam que seja alterado o *modus operandi* das instituições, de forma que a violência institucional não seja mais uma realidade, tendo por finalidade mudanças na estrutura social.

E esse é o objetivo da Mônica Cunha, e de tantas outras mães que compõem movimentos de mães, como: Mães de Manguinho (RJ), Mães e familiares do Curió (CE), Mães de Maio (SP), Mães de Acari (RJ), provas de que a formulação do direito por si só não é suficiente, embora necessária, para assegurar os direitos de seus filhos, sendo preciso à mobilização de esforços coletivos para fazer sair do papel os direitos instituídos em lei. E é isso que as move.

CONCLUSÕES

O artigo propôs uma análise preliminar do Movimento Moleque, no Rio de Janeiro, particularizando as mães, enquanto atores políticos, que atuam na defesa dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, bem como a busca de justiça, frente à morte de jovens e adolescentes causada por agentes do Estado, os quais não são devidamente penalizados conforme a lei.

Os sujeitos que compõem o Movimento, são em sua maioria, mulheres e mães, que têm em comum, a dor da perda e da violação dos direitos de seus filhos, contudo elas não aceitam essa violência de forma pacífica, reivindicando melhorias nas instituições e reclamando diante da impunidade dos agressores dos seus filhos. Essas mulheres são unidas pela dor de serem também violadas, uma vez que não é só o Estado que as oprime, mas também os homens, devido particularmente, a sua ausência enquanto pais.

Ao longo do artigo foi abordado o Movimento Moleque, sua origem e a sua composição, sendo possível apreender a relevância do movimento no enfrentamento da violência estatal. Tais informações, ainda que preliminares, permitem-nos apontar para alguns elementos a serem aprofundados em eventuais propostas de pesquisa, tais como:

O forte recorte de gênero e raça das mulheres/mães que constituem o Movimento Moleque;

A maternidade como propulsora do ativismo destas mulheres e identidade que as une, ainda que se reconheça que a experiência de mãe, não é a mesma para todas as mulheres;

As determinações sociais da violência estatal relativa a jovens negros do sexo masculino, bem como, a busca de justiça, frente à morte de jovens e adolescentes causada por agentes do Estado, os quais não são devidamente penalizados conforme a lei.

REFERÊNCIAS:

- ALMEIDA, Gláucia e HEILBORN, Maria Luiza. **Não somos mulheres gays: identidade lésbica na visão de ativistas brasileiras.** In: Gênero. Niterói, v.9, n.1, p 225-249, 2. sem. 2008.
- Anistia Internacional. 2015. Coordenadores: Daniel Cerqueira; Samira Bueno- Brasília: Ipea; FBSP, 2023. Disponível em: <https://anistia.org.br/informe/6407/>.
- Atlas da Violência 2023. Coordenadores: Daniel Cerqueira; Samira Bueno- Brasília: Ipea; FBSP, 2023.
- BEHRINH, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e história.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- CASH, Ana. **Rede de Mães contra a violência do Estado: uma entrevista com Mônica Cunha.** In: Combate ao racismo ambiental. 2016. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2016/03/10/rede-de-maes-contr-a-violencia-do-estado-uma-entrevista-com-monica-cunha/>>
- CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade: a era da informação.** Volume 2. Tradução KlausBrandini-Gerhardt.- 9ª Ed.rev.amp. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2018.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pesquisa do CNL revela barreiras no acesso de adolescentes do socioeducativo à documentação.** 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-do-cnj-revela-barreiras-no-acesso-de-adolescentes-do-socioeducativo-a-documentacao/#:~:text=Perfil%20de%20adolescentes%20em%20atendimento%20socioeducativo&text=Entre%20as%20pessoas%20em%20cumprimento,e%20quilombolas%20com%20porcentagens%20menores.>
- GIORGI, Alessandro De. **A miséria governada através do sistema penal.** –Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2006.
- GONH, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais.** Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo, edições Loyola: 1997. (p.121-167)
- IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. **Revista Temoralis**, nº3 – Brasília: ABEPSS, 2001.
- MONTANO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **O debate teórico dos chamados “Novos Movimentos Sociais”.** Estado, Classe e Movimento Social. São Paulo, Cortez, 2011.
- MOVIMENTO MOLEQUE: **Movimento de mães pelos Direitos dos Adolescentes no Sistema Socio-educativo.** 2007. Disponível em: <http://movimentosocialmoleque.blogspot.com/>
- PEREIRA, Potyara A. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania.** In: BOSCHETTI, Ivanete. ET AL. (ORG). Política social no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.
- QUINTELA, Débora Françolin. O movimento de mães contra a violência policial nas periferias brasileiras. **Revista Sociedade e Estado-** Volume 36, número 3, Setembro/Dezembro. 2021.
- RUSSO, Dani Costa. **Maternidade e racismo: exclusão das mães negras.** In: GELEDES. 2015. Disponível em: https://www.geledes.org.br/maternidade-e-racismo-a-exclusao-das-maesnegras/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwlZixBhCoARIsAIC745CmvyIEY5xAVESrRFLNqaU9pnhTnQpkAw5H3icL-ZM20lyvJN51D-3gaAmmKEALw_wcB

SALES, MioneApolino. **(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Fabiana Carneiro. Maternidade negra em Um defeito de Cor: a representação literária como interrupção do nacionalismo. **Estudos de literatura brasileira contemporânea**, n. 54, p. 245-275, maio/ago. 2018.

SINASE. Levantamento Anual. Brasília. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoSINASE2023.pdf>

INTERSECCIONALIDADE ENQUANTO FERRAMENTA ANALÍTICA APLICADA À INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA E DOS PROCESSOS DE SAÚDE

Matheus Oliveira de Paula¹¹⁶

RESUMO

O artigo objetiva refletir sobre a política de saúde, enquanto política social, com enfoque nas desigualdades sociais em saúde. Buscou-se problematizar a análise da dimensão social da saúde, propondo a complexificação das interpretações por meio da interseccionalidade como ferramenta analítica. Produziu-se a narrativa mediante o debate com bibliografia contemporânea e os estudos recentes das áreas: saúde coletiva, política social e interseccionalidade. Defende-se o emprego da interseccionalidade nas análises sobre o processo saúde-doença-cuidado e na análise sobre políticas sociais de saúde, já que ela associa diferentes relações de poder que causam desigualdades em saúde, contribuindo para uma interpretação-intervenção mais complexa que promova a justiça social.

Palavras-chave: política de saúde; política social; desigualdades sociais; enquadramento interseccional.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la política de salud, como política social, con foco en las desigualdades sociales en salud. Buscamos problematizar el análisis de la dimensión social de la salud, proponiendo la complejización de interpretaciones a través de la interseccionalidad como herramienta analítica. La narrativa se produjo a través del debate con bibliografía contemporánea y estudios recientes en las áreas: salud colectiva, política social e interseccionalidad. El uso de la interseccionalidad es propugnado en los análisis del proceso de atención de la salud-enfermedad y en el análisis de las políticas sociales de salud, ya que asocia diferentes relaciones de poder que causan desigualdades en salud, contribuyendo a una interpretación-intervención más compleja que promueve la justicia social.

Palabras clave: política de salud; política pública; disparidades en el estado de salud; marco interseccional

ABSTRACT

This article aims to reflect on health policy as a social policy, focusing on social inequalities in health. The article sought to problematize the analysis of the social dimension of health, proposing the complexity of interpretations through intersectionality as an analytical tool. The narrative was produced through a debate with contemporary bibliography and recent studies in the areas of public health, social policy and intersectionality. The article defends the use of intersectionality in analyses of the health-disease-care process and in the analysis of social

116 Doutorando em Informação e Comunicação em Saúde pelo Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict/Fiocruz). Professor Substituto da Escola de Serviço Social de Niterói, Universidade Federal Fluminense (ESS/UFF/Niterói). E-mail: matheusop@id.uff.br

health policies, since it associates different power relations that cause health inequalities, contributing to a more complex interpretation-intervention that promotes social justice.

Keywords: health policy; public policy; health status disparities; intersectional framework

INTRODUÇÃO: SAÚDE ENQUANTO PROCESSO SOCIAL E HISTÓRICO E ENQUANTO POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA

A complexidade à apreensão sobre o que é “saúde-doença-cuidado” envolve e mobiliza diversos conhecimentos e epistemologias. Assim, perpassa práticas cotidianas, atividades institucionalizadas da medicina ocidental, saberes tradicionais, teorização acadêmica e múltiplas compreensões dos atores sociais que incidem sobre as políticas – consideramos que os níveis de incidência são diferentes e diversos em complexidade, mas são mutuamente importantes para a percepção social da saúde-doença-cuidado. Podemos observar a saúde em múltiplos enfoques, mas queremos abordar neste artigo a relação da produção social da saúde e da política social. A mediação entre esses dois momentos se dá em processo.

Uma abordagem que dê conta de explicar a complexidade e a contradição dos fenômenos sobre a saúde atrela as relações entre produção e reprodução de saúde-doença-cuidado (Samaja, 2000). Apreender os processos saúde-doença com vistas à compreensão da totalidade, realizando as mediações entre particularidade e singularidade (Samaja, 2003) contribui à interpretação das dinâmicas que promovem, produzem e reproduzem as desigualdades em saúde ao passo

que a análise dos processos desemboca nas formas institucionalizadas que o Estado moderno – e as múltiplas instituições sociais que constituem a dinâmica deste Estado – articula à produção da saúde em diferentes espaços, sob diferentes formas legítimas de exercer o cuidado, autorizando, ou não, determinadas formas de exercício profissional como mais ou menos autênticas.

As políticas sociais não são “coisas/fatos” abstratos, circunstanciados por bem-estar e/ou bondade política de atores políticos representantes do poder nas democracias ocidentais, mas sim construídas materialmente em determinadas conjunturas históricas, por sujeitos sociais em lutas políticas por melhores condições de vida. A política de saúde brasileira, hoje representada no Sistema Único de Saúde (SUS), portanto, de modo análogo, foi construída em um contexto de lutas sociais por melhores condições de trabalho e de vida nas décadas de 1970/1980.

De modo correlato, a política de saúde, por si só, não é uma panaceia à resolução de todos os problemas sociais correlatos à saúde. As constantes mediação e articulação com os direitos sociais, em específico com a proteção social brasileira – na figura do tripé da Seguridade Social Brasileira – são fundamentais. Por isso, o conceito e a produção da intersectorialidade enquanto um princípio ordenador das políticas públi-

cas podem contribuir para respostas mais adequadas às desigualdades sociais em saúde.

A reflexão desta relação – entre saúde enquanto política e processo – perpassa por compreender a formação social e histórica brasileira, como terreno no qual foram conformadas as singularidades brasileiras em relação à produção da saúde-doença-cuidado. Observamos a construção das relações de poder e das formas de exploração e violência que conformaram as relações sociais brasileiras, em linhas de continuidade e ruptura com as formas de reprodução de desigualdades, apreendendo, então, as contingências históricas que influenciam a política de saúde, em específico, a política social e a proteção social brasileira. À medida que interpretamos a organização societária excludente, procuramos indicar caminhos a novas produções que promovam um horizonte de lutas políticas à construção da justiça social, tendo a saúde como centro.

O ensaio tem como objeto a política de saúde e as desigualdades em saúde, buscando dialogar com a relação da saúde enquanto processo – construto social e histórico – e enquanto política social. Nesse sentido, temos o objetivo de apresentar e argumentar sobre o emprego da interseccionalidade, como ferramenta analítica na análise desse processo, com vistas a complexificar a abordagem sobre relações de poder e desigualdades em saúde. Para isso, desenvolvemos o trabalho por meio do diálogo com a bibliografia contemporânea sobre saúde coletiva e interseccionalidade, problematizando e construindo

mediações entre os dois campos de estudo. Consideramos que esse debate precisa ser ampliado, analisado e discutido com maior intensidade nas análises sobre saúde, pois agrega a complexidade das múltiplas relações de poder para o debate da política de saúde, tendo em vista as desigualdades estruturais de classe, raça e gênero no Brasil.

CONTEXTO BRASILEIRO DAS FORMAS DE PRODUÇÃO DE SAÚDE E DA POLÍTICA DA SAÚDE

A construção da sociedade brasileira foi marcada pelo genocídio da população nativa, escravização da população afrodiáspórica e pela inserção do ideário europeu, cis-heteropatriarcal. O Brasil, enquanto construção de identidade nacional, tem a sua gênese e a sua histórica marcadas por violências e genocídios. Esse processo não se deu de maneira pacífica, foi marcado por constantes lutas e resistências. Moura (1981) relata as formas de organização e resistência brasileiras no período da escravização. Ianni (1994) interpreta a construção do Brasil e as suas relações entre cultura, questão social e identidade, revelando as contradições desse processo.

As relações sociais na contemporaneidade são marcadas por esse passado, não tão distante, revelando a convergência das relações de poder estruturais com as expressões contemporâneas da conjuntura política. As particularidades do capitalismo brasileiro refletem as condições de dependência e superexploração (Marini, 2013), reproduzindo as relações de colonialidade (Quijano, 2005).

A Constituição Federal de 1988 é um marco para a inscrição legal de direitos so-

ciais – a efetivação é um processo que vem sendo percorrido e não está finalizado. A proteção social brasileira foi arrolada por meio da Seguridade Social, no tripé saúde, assistência social e previdência. Cada direito da seguridade foi implementado por intermédio de políticas com regras e formas diferentes de acesso e implementação, por exemplo: a política de saúde tem como princípio a universalidade, já a política de assistência social é de a quem necessitar.

Fleury e Ouverney (2012, p. 36) assinalam a política social no cerne do sistema de proteção social, estabelecendo que a política social “[...] como ação de proteção social, compreende relações, processos, atividades e instrumentos que visam desenvolver as responsabilidades públicas (estatais ou não) na promoção da proteção social [...]”. Assim, ressaltam a política de saúde enquanto uma política social. Contudo, a implementação da política social de saúde é perpassada por diferentes dimensões, sobretudo em relação à política econômica e às reivindicações dos movimentos populares e sociais.

O desenvolvimento das políticas sociais e a forma de intervenção do Estado sobre as expressões da questão social vão sofrendo inflexões estruturais e conjunturais do panorama geopolítico. A reestruturação produtiva (Harvey, 2015) trouxe uma economia cada vez mais globalizada e flexibilizada, impactando frontalmente no mercado de trabalho, com a precarização das condições de vida e trabalho. O neoliberalismo como doutrina insere-se na agenda brasileira logo nos anos consecutivos à aprova-

ção da Constituição Federal de 1988, com medidas sendo levadas a cabo por diversos governos, de diferentes matizes do espectro político, impossibilitando a materialização efetiva dos direitos que haviam sido consolidados em lei. A nova métrica para as políticas sociais vai em contraposição aos princípios de universalidade, buscando-se agora a focalização, a privatização e a descentralização (Behring, 2008).

As políticas sociais nesta década vem sendo gradativamente desfinanciadas, e o Estado, transferindo para o mercado a responsabilidade com os direitos de cidadania. Esse panorama foi amplificado durante um governo conservador que trouxe uma agenda ultraliberal (Bravo, 2020). Avista-se um processo ampliado de mercantilização da saúde (Bravo, 2020), no qual cresce a culpabilização dos indivíduos pelo seu processo saúde-doença, visto meramente como biológico, ampliando uma saúde médico-hospitalocêntrica com a crescente medicalização da vida social. A recente reeleição de Lula da Silva – conduzido ao terceiro mandato – mobilizou esperança ao cenário político-econômico do país. Entretanto, as políticas implementadas continuam reforçando o ideário neoliberal, sobretudo o Novo Arcabouço Fiscal, contraproposta aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 95 (EC95), que continua mantendo a lógica de priorização de pagamentos de juros da dívida pública perante investimentos reais em políticas públicas e sociais.

É nesta encruzilhada que a política de saúde se encontra no Brasil – e a saúde em

particular –, mediada pelas condições de vida e trabalho da população, as quais se encontram precarizadas cada vez mais. Nesse contexto, os mecanismos de reprodução das relações de poder continuam a se reproduzir, e as políticas sociais, com fins à diminuição das desigualdades, atravessam contratempos para a produção efetiva do panorama de justiça social em razão do espraiamento neoliberal.

O panorama descrito é importante na interpretação da dimensão social da saúde, observando as bases históricas e sociais das relações sociais brasileiras. Esse processo deve ser mediado pela articulação com as dimensões de totalidade e particularidade em que se inserem a política de saúde e as relações de poder em um contexto geopolítico mais amplo, tanto em relação às dimensões do sistema-mundo, enquanto a totalidade, quanto à particularidade latino-americana – a singularidade se afigura, nessa acepção, por meio das relações no contexto brasileiro.

É necessário observar a política social de maneira complexa, entrevendo as potencialidades que interpretações e intervenções com enfoque na redução das desigualdades podem mobilizar. Assim, centralizar na discussão as desigualdades interseccionadas – de classe, raça e gênero – revela a convergência das relações de poder para a produção de desigualdades, mostrando como a interseccionalidade, enquanto ferramenta analítica (Collins, 2020), pode contribuir à construção de intervenções e análises mais adequadas da realidade brasileira, mobilizando formas de mobilização social.

DEFESA DA INTERSECCIONALIDADE COMO FERRAMENTA ANALÍTICA: ANÁLISE-INTERVENÇÃO NA POLÍTICA E DOS PROCESSOS SAÚDE-DOENÇA-CUIDADO

A apreensão da saúde a partir da sua dimensão social traz chaves de análises e categorias importantes para refletir sobre as desigualdades em saúde. Na literatura da saúde coletiva, diferentes abordagens foram construídas para a interpretação dos fenômenos sociais que interferem no adoecimento. Czeresnia *et al.* (2013) constroem uma síntese que interpreta os sentidos atribuídos à saúde-doença durante o tempo ao passo que Almeida Filho (2011) delinea as diferentes compreensões sobre saúde no contexto contemporâneo, elucidando as suas bases e relações.

A abordagem latino-americana enfocou o campo de estudos por intermédio da categoria determinação social da saúde. Segundo Breilh (2013, p. 14-15):

[...] la noción de determinación social de la salud, como toda idea de ruptura, no es el producto aislado de elucubraciones personales sino la expresión del pensamiento crítico que se había apoderado del movimiento latinoamericano de medicina social (ahora mejor conocido como de salud colectiva); a cuyo origen convergieron las inquietudes de colectivos movilizados, el desarrollo de nuevos instrumentos de análisis y la presencia de un proyecto expreso de transformación del paradigma obsoleto de la vieja salud pública empírico-funcionalista de los años 70.

Laurell (1982) estabelece uma discussão sobre saúde-doença enquanto processo so-

cial no contexto dos debates latino-americanos. A construção desse panorama foi importante na década de 1970/1980, inclusive nas contribuições à Reforma Sanitária Brasileira, que influenciou na Constituinte e na construção do SUS. Samaja (2000) trabalha com a complexificação de explicações, buscando construir uma teoria geral da saúde por meio da produção e da reprodução social da saúde.

Na contemporaneidade, os debates se acirram em torno do conceito de determinantes sociais da saúde *versus* determinação social da saúde. Garbois, Sodr e e Dalbello-Ara ujo (2017) realizam uma análise crítica, indicando as rela es da interpreta o mediante determinantes a uma análise positivista/funcionalista das rela es que influenciam saúde-doença. Paula (2021) avalia o emprego das duas categorias e sua rela o com a política social de saúde.

A compreensão de saúde-doença enquanto processo histórico, social, político e cultural   fundamental, construindo media es entre totalidade, particularidade e singularidade. Assim, as desigualdades em saúde estão relacionadas também com as desigualdades sociais expressas nas diferenças entre as rela es de poder na sociedade brasileira. Barata (2009) destaca a maneira que as desigualdades sociais interferem na saúde, realizando media es   compreensão das din micas de g nero, de raça e de classe.

A interseccionalidade tem sua g nese nos movimentos sociais de mulheres negras em prol da justiça social. Na contemporaneidade, a partir da década de 1990, o campo de estudo na academia começou a ser delineado. Crenshaw (2002), em seu texto clássico, cons-

tr o a argumenta o revelando a necessária intersecc o entre g nero e raça – e outros sistemas de opressão – para compreensão mais adequada das desigualdades sociais.

Os estudos que promovem a perspectiva interseccional buscam compreender a complexidade dos fen menos, observando os diferentes sistemas de poder que causam desigualdades. Assim, múltiplos marcadores sociais da diferença podem ser analisados de acordo com as identidades dos sujeitos. A interseccionalidade, enquanto ferramenta analítica,   sintetizada por Collins e Bilge (2021, p. 16) considerando que:

A interseccionalidade investiga como as rela es de poder influenciam as rela es sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, g nero, orienta o sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são inter-relacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade   uma forma de entender e explicar a complexidade de mundo, das pessoas e das experiências humanas.

A autora propõe a interseccionalidade enquanto teoria social crítica (Collins, 2022), ressaltando ainda que   um campo aberto e que vem sendo discutido nos últimos anos, apontando para a multiplicidade de interpreta es e o uso em diferentes áreas do conhecimento para projetos que visem a justiça social. Collins (2022) ressalta que alguns princípios/construtos são basilares nas propostas interseccionais, sendo eles: relacionalidade; rela es de poder; desigualdade social; contexto social; complexi-

dade; justiça social. Em síntese, os projetos que buscam a apreensão dos fenômenos sociais por meio da interseccionalidade trazem consigo esses princípios no seu âmago, como observado pela pesquisadora.

No emprego da interseccionalidade para a análise do processo saúde-doença, Paula (2023) realizou uma revisão de escopo sobre os estudos da área, revelando como o debate vem sendo realizado, bem como assinalando problematizações para a consolidação do campo. O autor evidencia que, no Brasil, os estudos datam de uma época recente, tendo seu primeiro aparecimento no início da década passada, tendo um crescimento significativo nos últimos anos, sobretudo no momento da pandemia da covid-19 (Paula, 2023). Esse resultado, segundo o autor, pode ser explicado pelo momento de ampliação das desigualdades sociais e pela notoriedade pública, da necessidade de intervenção e, conseqüentemente, de interpretações mais complexas sobre os problemas em saúde.

Os estudos na área da saúde que empregam a interseccionalidade interpretam diversos e diferentes relações com a saúde, por exemplo: a violência, a saúde mental, o território, entre outros (Paula, 2023). A similaridade entre eles está na crítica centrada nas estruturas das relações de poder, nas quais um ponto de encontro foi a análise da formação social brasileira como terreno para a compreensão das relações de poder que causam desigualdades e desigualdades em saúde (Paula, 2023). O campo e os trabalhos revelam uma potencialidade crítico-política, que alia a intervenção, ao passo que evidencia as estratégias coleti-

vas que vêm sendo construídas pelos movimentos populares e sociais.

A apreensão das desigualdades em saúde mediante uma perspectiva interseccional é fundamental para a complexificação e o aprofundamento das relações de poder que atuam gerando desigualdades. Os sujeitos sociais são marcados por múltiplas identidades, uma perspectiva linear que enfoque apenas uma relação de opressão/exploração não dá conta de responder de maneira efetiva à compreensão do fenômeno. A compreensão da totalidade deve ser a orientação que medeia as particularidades e singularidades. Entendemos que os sistemas de poder têm lógicas internas próprias, mas atuam de maneira interconectadas, recusando uma dicotomia. Assim, a busca de compreensão-intervenção se organiza em um espaço genuinamente contraditório que são as relações sociais.

A conformação estrutural da sociedade brasileira, com o racismo, o heterossexismo e o classicismo, atua na produção e na reprodução de violências e exclusões, assim, a análise deve ser realizada conjuntamente. Os elementos conjunturais, sobretudo do panorama político-econômico, são fundamentais para desvelar os discursos conservadores e reacionários que buscam impedir a promoção de estratégias que contribuam para a diminuição das desigualdades sociais.

As desigualdades sociais, produzidas pelas diferenças nas relações de poder, influenciam nos processos saúde-doença-cuidado. Na política de saúde, a reprodução delas pode ser revelada nos serviços e ações de saúde, atravessando desde a formulação e o

planejamento até a execução – por sujeitos sociais que podem reproduzir a dinâmica opressiva. A reprodução de relações de poder constrói barreiras de acesso às ações e serviços, dirigindo-se no sentido contrário da equidade como princípio.

A interseccionalidade, enquanto ferramenta analítica, logra êxito na contribuição de interpretar-intervir de maneira mais complexa, considerando as diferentes relações de poder que constituem as políticas, em sua formação, e os espaços institucionais. A defesa desta está na capacidade da sua articulação teórico-prática, na qual a sua mobilização se dá com fins à promoção da justiça social como um horizonte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A narrativa buscou encadear os debates sobre saúde-doença-cuidado, considerando a relação com a política de saúde, debatendo as desigualdades sociais em saúde. Ao longo do ensaio, indicamos como vêm sendo construído os debates sobre as dimensões sociais da saúde e a política de saúde de maneira breve. A mediação entre estrutura e conjuntura foi construída, revelando a dinâmica atu-

al do neoliberalismo e os impactos para as políticas sociais. Mobilizamos a formação social e histórica brasileira como espaço primordial para a construção deste debate, considerando a conformação estrutural das relações de poder e sua atuação de maneira complexa.

A interseccionalidade é um ponto de encontro, defendida enquanto ferramenta analítica, teórico-prática, para a interpretação-intervenção nos processos sociais em saúde. A complexificação é um conceito central, o qual mediamos com a necessidade de observar a dinâmica entre totalidade, particularidade e singularidade das relações sociais. Defendemos a interseccionalidade na compreensão das desigualdades em saúde, pois ela articula os diferentes sistemas de opressão/exploração – de diferentes relações de poder –, traduzindo a diversidade de identidades mobilizadas nas interpretações-intervenções. O seu emprego está atrelado a projetos que têm como finalidade a justiça social, por isso, compreendemos que ela pode ser catalisadora de estratégias que tenham como horizonte a diminuição das desigualdades em saúde.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, N. **O que é saúde?** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- BARATA, R. B. **Como e por que as desigualdades sociais fazem mal à saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRAVO, M. I. (org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BREILH, J. La determinación social de la salud como herramienta de transformación hacia una nueva salud pública (salud colectiva). **Revista Facultad Nacional de Salud Pública**, Medellín, v. 31, supl.1, p. 13-27, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-0120-386X2013000400002. Acesso em: 29 abr. 2024.

COLLINS, P. H. **Bem mais que ideias**: a interseccionalidade como teoria social crítica. São Paulo: Boitempo, 2022.

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBOQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2024.

CZERESNIA, D. *et al.* **Os sentidos sociais da saúde e da doença**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FLEURY, S.; OUVENEY, A. M. Política de Saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L. (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 25-58.

GARBOIS, J. A.; SODRE, F.; DALBELLO-ARAÚJO, M. Da noção de determinação social à de determinantes sociais da saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n 112, p. 63-76, mar. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S0103-11042017000100063&lng=en&tlng=pt. Acesso em: 12 abr. 2024.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2016.

IANNI, O. **A ideia de Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

LAURELL, A. C. La salud enfermedad como proceso social. **Revista Latinoamericana de Salud**, México, n. 2, p. 7-25, 1982. Disponível em: https://www.terceridad.net/SP3/Biblio%20SPIII_2011_1%20manolo/Laurell-LA%20SALUD%20ENFERMEDAD%20COMO%20PROCESO%20SOCIAL.pdf. Acesso em: 7 abr. 2024.

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013. Disponível em: <http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/debora.holanda/teorias-do-brasil-2019-01/unidade-3/ruy-mauro-marini-subdesenvolvimento-e-revolucao/view> Acesso em: 20 abr. 2024.

MOURA, C. **Rebeliões da Senzala**. 3 ed. São Paulo: Lech Livraria Editora Ciências Humanas LTDA, 1981. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584886/mod_resource/content/2/14%20-%20Rebeliões-da-Senzala-Clovis-Moura_Completo.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

PAULA, M. O. **Determinantes ou determinação social do processo saúde doença**: contribuições reflexivas para o trabalho da assistente social na saúde. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/21572>. Acesso em: 7 abr. 2024.

PAULA, M. O. **Interseccionalidade, desigualdades e saúde**: estudo sobre os sentidos atribuídos à interseccionalidade na literatura acadêmica brasileira da área da saúde pública, publicada entre 1990 até 2022. 2023. 244 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Fe-

deral Fluminense, Niterói, 2023. Disponível em: <https://catalogobibliotecas.uff.br/acervo/315387>. Acesso em: 15 mar. 2024.

QUIJANO, A. **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. Acesso em: 2 abr. 2024.

SAMAJA, J. **A reprodução social e a saúde**: elementos metodológicos sobre a questão das relações entre saúde e condições de vida. Salvador: Casa da Qualidade, 2000.

É URGENTE RESGATAR A NARRATIVA FEMININA: REFLEXÕES SOBRE A INVISIBILIZAÇÃO DAS MULHERES NA HISTÓRIA

Monique de Souza Carvalho¹¹⁷

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apontar que as mulheres participaram, e participam, de forma ativa dos processos históricos – ainda que a história dita oficial, que traz uma narrativa masculina e branca, diga o contrário. Ao trazer para a si o título de “sujeito universal”, os homens se sentem no direito de serem os únicos capazes de falar. Nesse processo, no qual constroem a imagem feminina mediante a sua perspectiva machista e estereotipada, as mulheres exercem o papel de coadjuvantes de suas próprias histórias. Por meio de um percurso na história contra-hegemônica, sustentada pela epistemologia feminista, é possível se aproximar das vozes das mulheres, suas memórias, movimentações e lutas. Em suma, percebe-se que as mulheres sempre falaram, apenas não foram ouvidas.

Palavras-chave: gênero; história das mulheres; memórias femininas; história contra-hegemônica.

RESUMEN

El trabajo señala que las mujeres participaron, y aún participan en los procesos históricos, aunque la historia oficial, que trae una narrativa masculina y blanca, diga lo contrario. Al atribuirse el título de “sujeto universal”, los hombres se sienten con derecho a ser los únicos capaces de hablar. En este proceso, en el que construyen la imagen femenina a través de su perspectiva sexista y estereotipada, las mujeres desempeñan el papel de personajes secundarios de sus propias historias. A través de un recorrido por la historia contrahegemónica, apoyado en la epistemología feminista, es posible acercarse a las voces de las mujeres, sus memorias, movimientos y luchas. En definitiva, está claro que las mujeres siempre han hablado, pero no han sido escuchadas.

Palabras clave: género; historia de las mujeres; memorias de mujeres; historia contrahegemónica.

ABSTRACT

The present work aims to point out that women participated, and still participate, actively in historical processes – even though the so-called official history, which brings a male and white narrative, says otherwise. By bringing to themselves the title of “universal subject” men feel entitled to be the only ones capable of speaking. In this process, in which they construct the female image through their sexist and stereotypical perspective, women play the role of supporting characters in their own stories. Through a journey through

117 Assistente Social. Mestre e Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (PPGPS/UFF).
E-mail: moniquesccarvalho@gmail.com

counter-hegemonic history, supported by feminist epistemology, it is possible to get closer to women's voices, their memories, movements and struggles. In short, it is clear that women have always spoken, they have just not been heard.

Keywords: gender; women's history; women's memories; counter-hegemonic history.

DE ONDE PARTIMOS?

A escritora Bernadette Lyra (Século Diário, 2014)¹¹⁸ é certa quando diz que “a vida de uma mulher é feita de três vidas: aquela que se diz que ela teve; aquela que ela bem poderia ter tido; aquela que ela teve, de fato, e não será conhecida jamais”. A princípio, essa afirmação pode soar um tanto quanto fatalista, mas quando realizamos que muito o que se sabe sobre a vida das mulheres traz uma narrativa escrita por homens (em sua maioria brancos e héteros), tal fragmentação se torna evidente, afinal, pouco se pensa sobre a vida que realmente tivemos ou que podemos ter ao romper com as amarras dos padrões de gênero socialmente impostos.

Romper com algumas dessas amarras, ou mordaças que nos inibem a falar, é um processo árduo e que requer uma investigação minuciosa na busca de presenças femininas em momentos marcantes da história. Assim, ao recuperar as memórias femininas na história, sobressai o protagonismo feminino que, em toda a história, modela-se e remodela-se a fim de pôr luz à vida que nós, de

fato, temos. Somos plurais, não possuímos uma identidade universal. Os feminismos¹¹⁹, nesse sentido, apontam que a nossa vida é permeada de dificuldades que, no ato coletivo de respeitar as nossas diferenças, podemos nos aproximar de superá-las.

Parte dessa superação está no rompimento da ideia de que existe um “sujeito universal” ao pensarmos na história. Um sujeito que, embora seja do gênero masculino e integre o grupo racial dominante, tem a autoridade de representar toda a pluralidade de sujeitos presentes na sociedade, afinal, sua narrativa é objetiva e neutra. Certo? Errado! A escritora Grada Kilomba (2016, p. 7-8) aponta que as narrativas trazidas por esses homens, embora afirmem ter um discurso “neutro” e “objetivo”, “não estão reconhecendo que também escrevem a partir de um lugar específico, que, naturalmente, não é neutro nem objetivo, tampouco universal, mas dominante. Eles/as escrevem a partir de um lugar de poder”.

Como Leonardo Boff (1998, p. 9) diz, “todo ponto de vista é a vista de um ponto”,

118 Em entrevista para o portal Século Diário, a autora diz que tal frase a ocorreu em um sonho. Posteriormente, foi a inspiração para escrever o seu romance “A Capitoa”, publicado no ano de 2014 pela Editora Casa da Palavra, em que conta a história de uma das primeiras mulheres a comandar o Estado Brasileiro no século XVI – Luísa Grinalda (Século Diário, 2014). Informações encontradas em: <https://www.seculodiario.com.br/cultura/a-vida-de-uma-mulher-e-feita-de-tres-vidas>. Acesso em: 30 abr. 2024.

119 Digo feminismos, no plural, porque ainda que esse seja um movimento social protagonizado por mulheres, é inegável que as mulheres não compõem um grupo homogêneo e, dessa forma, a ação política e a perspectiva teórica que partem do movimento dessas mulheres também se inscrevem na pluralidade.

logo, seria impraticável cogitar que alguém pudesse falar de um lugar “neutro” ou imparcial. Nessa mesma acepção, Rita Freitas e Luciene Medeiros (2021, p. 89) nos recordam que “todo conhecimento é situado; ou seja, sempre falamos de algum lugar e a partir desse lugar [...]”.

Para Grada Kilomba, pelo homem branco, historicamente, se entender como o “sujeito universal”, acaba por se tornar um “centro ausente”, na medida em que não vê necessidade em nomear as suas identidades, sejam raciais ou de gênero. Em suas reflexões: “Há esta anedota: uma mulher Negra diz que ela é uma mulher Negra, uma mulher branca diz que ela é uma mulher, um homem branco diz que é uma pessoa [...]” (Kilomba, 2016, p. 8).

Se, por um lado, os homens brancos são considerados como a “normalidade”, por outro, pessoas negras vivenciam o extremo oposto. Essa dinâmica social ocorre porque, conforme exprimido pela psiquiátrica e psicanalista Neusa Santos Souza: “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” (Souza, 1983, p. 19). Desenvolver a perspectiva que intersecciona as identidades sociais, nesse aspecto, é de suma relevância. Nas palavras de Kimberlé Crenshaw (2002, p. 117), “a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequ-

ências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”.

O ato de reivindicar as nossas identidades nos faz caminhar para romper com o fazer história como algo pertencente somente aos homens brancos. A poetisa Alice Ruiz, em “Carta Aberta a Caetano”, diz que “a história foi feita pelos homens. E escrita por eles. Aliás, tudo foi escrito, analisado, estudado pelos homens. Inclusive as mulheres. Quer dizer, tudo que se fala e sabe sobre mulher foi dito pelos homens”¹²⁰. Se tudo foi escrito, pensado, analisado e estudado por homens, não é mera coincidência que a história hegemônica, a história que conhecemos, seja contada na perspectiva masculina. Ao tratar desse conceito no campo filosófico, Antonio Gramsci (2011) compreende que tal supremacia pode se manifestar por meio da dominação *per si*, mas também como um direcionamento intelectual e moral.

Neste subtítulo, quando questiono: “De onde partimos?”, quero destacar que, neste texto, eu parto da história contra-hegemônica, na qual entendo que as mulheres protagonizaram inúmeros momentos políticos, embora não tenham recebido os devidos créditos. Lerner (2019, n.p) é precisa quando diz que “o registro gravado e interpretado do passado da espécie humana é apenas um registro parcial, uma vez que omite o passado de metade dos seres humanos, sendo, portanto, distorcido, além de contar a história apenas do ponto de vista da metade masculina da humanidade”. Se os registros a que temos acesso não trazem a perspecti-

120 Referência encontrada em Murgel (2007, p. 1).

va feminina, onde podemos acessá-la? Neste artigo, fruto das discussões que travei no primeiro capítulo da minha tese¹²¹ de doutorado em política social, recorro à epistemologia feminista como ponto de partida para atingir o meu objetivo de mostrar que as mulheres são participantes ativas dos processos históricos.

Com o auxílio da epistemologia feminista, como diz Patricia Ketzer (2017), podemos elucidar os preconceitos de gênero e questioná-los. Ao ter ciência de que as nossas relações sociais, para além de outras variáveis, são permeadas pelas estruturas criadas pelas construções do gênero, a epistemologia feminista se caracteriza, de acordo com Louro (1997), como o “reverso da medalha”. Em suma, a epistemologia feminista se preocupa em pesquisar o papel do gênero na produção do conhecimento. Isso significa ter um olhar questionador ao acessar o material bibliográfico que traz o embasamento teórico e material deste artigo.

Adotar, bem como defender, uma epistemologia feminista nos trabalhos que realizamos na academia vai ao encontro do processo de descolonização do conhecimento proposto por Kilomba (2016). Essa visão pode soar messiânica, quiçá romântica, mas creio que a perspectiva feminista nos permite retirar as máscaras (físicas ou metafóricas) que a cultura machista e patriarcal historicamente impõe às mulheres. Ao tirar tais máscara, podemos, finalmente, falar. Em outros termos, em um movimento coletivo, podemos fazer

nossas vozes serem ouvidas, porque a verdade é que sempre falamos.

AS MULHERES PROTAGONIZAM AS NARRATIVAS DE SUAS PRÓPRIAS HISTÓRIAS

Grada Kilomba (2019, p. 42) questiona: “Quem pode falar? Quem não pode? E acima de tudo, sobre o que podemos falar?”. Os questionamentos trazidos por Kilomba nos remetem ao texto “Racismo e sexismo na cultura brasileira”, de Lélia Gonzáles, quando a intelectual aponta que, historicamente, “[nós, negros] temos sido falados, infantilizados (infans, é aquele que não tem fala própria, é a criança que se fala na terceira pessoa, porque falada pelos adultos)” (Gonzáles, 1984, p. 225). Há, na nossa sociedade, uma cultura em que pessoas negras não podem falar, porque o grupo dominante (branco) não tem interesse em ouvir. O mesmo ocorre com as mulheres e demais minorias sociais que, de modo geral, se veem subordinadas às narrativas hegemônicas.

Deste modo, neste texto, quando me refiro à história hegemônica, faço alusão também às reflexões de Antonio Gramsci (2011) na medida em que o filósofo pensa o conceito de hegemonia como privilégio na construção simbólica. Dentro desse imbróglio, as mulheres são imaginadas na história, não descritas ou contadas (Perrot, 2007).

A proximidade do discurso sobre as mulheres contrasta com a ausência de informações precisas e circunstanciadas. O mes-

121 Tese de Doutorado intitulada “Gênero, feminismos e a história protagonizada por mulheres: as contribuições de Suely Gomes Costa no âmbito da saúde reprodutiva” (Cf. Carvalho, 2023).

mo ocorre com as imagens. Produzidas pelos homens, elas nos dizem mais sobre os sonhos ou os medos dos artistas do que sobre as mulheres reais. As mulheres são imaginadas, representadas, em vez de serem descritas ou contadas. (Perrot, 2007, p. 17)

Creio que seja preciso recorrer, neste ponto, às reflexões de Bourdieu (2002) sobre poder simbólico, o qual se trata de um poder que se deixa ver menos, ou que é até mesmo invisível. Em suma, o poder simbólico age por meio da ausência de importância dada a sua existência, fundamentando uma série de outros poderes e atos, como até mesmo a violência simbólica. Resumidamente, os conceitos de poder simbólico e violência simbólica são importantes para percebermos o modo como a cultura predominante produz discursos que reproduzem as desigualdades e os preconceitos que favorecem a manutenção da ordem hegemônica. O que eu quero dizer com isso é que, de tanto sermos alvejados pelos discursos dos dominantes que nos deslegitimam, corremos o risco de incorporar esses discursos em nosso cotidiano e acreditarmos que são reais.

Souza (1983, p. 30) aponta que “o negro acreditou no mito, e passou a ver-se com os olhos e falar a linguagem do dominante”. Nesse processo, não questionamos o que a história hegemônica nos diz ser “a” verdade, a única versão legítima da história. Esse movimento é possível porque a narrativa hegemônica produz uma história que

[...] também é a história da colonização que é a narrativa da benevolência da doação da civilização europeia aos povos ditos

primitivos e perdidos. É a partir de uma pretensa razão superior que operam a hierarquização entre diferentes sociedades e a manutenção de estruturas de opressão de raça, gênero e sexualidade. (Passos; Puccinelli; Rosa, 2019, p. 9).

Joan Scott (1992, p. 144) aponta que “reivindicar a importância das mulheres na história significa necessariamente ir contra definições de história e seus agentes já estabelecidos como ‘verdadeiros’, ou pelo menos, como reflexões acuradas sobre o que aconteceu (ou teve importância no passado)”. Embora a autora fale especificamente das mulheres, aqui também podemos citar a importância de reivindicar a história de pessoas negras, indígenas, pobres e de todas as outras ditas minorias sociais.

É importante ressaltar que o silenciamento das vozes femininas é uma prática presente até em espaços predominado por mulheres, como é o caso do Serviço Social. Pode-se afirmar que o Serviço Social é uma profissão de mulheres para mulheres – uma vez que a maioria das usuárias também são mulheres –, contudo, as narrativas que temos sobre a história da profissão minimizam a participação feminina desse processo. Nesse aspecto, as nossas pioneiras da profissão são frequentemente taxadas como meras “damas de caridade”. Como diz a expressão popular: “Seria cômico se não fosse trágico”.

Freitas, Almeida e Lole (2018) refletem sobre a existência de duas visões ao pensar na história da profissão. Há aqueles que defendem a importância de escrever a história da profissão através de um olhar sensível às identidades de gênero e raça, para além

da classe. No contraponto, existem aqueles que acreditam que, para compreender toda a dinâmica da sociedade e, assim, da profissão, basta se aproximar do debate das classes sociais. Freitas, Almeida e Lole (2018, p. 7) enfatizam que não se deve discernir “uma visão como necessariamente antagônica à outra, mas sim imputamos como importante a necessidade de agregar outros elementos, novas cores para pensar essa história, nossa história”.

Assim, se para a narrativa hegemônica as pioneiras do Serviço Social eram apenas “damas de caridade”, em uma leitura feminista, se trata de mulheres que viram no Serviço Social a oportunidade de realizar a sua “saída” (Perrot, 1991) para o mundo público – mundo historicamente predominado por homens.

Nas palavras de Adichie (2019, n.p), “O problema com estereótipos não é que eles sejam falsos, mas sim que eles são incompletos. Eles fazem com que uma história se torne a única história”. Esse processo é possível porque, na relação entre o “nós” e os “outros”, há a ideia de que existem “os estabelecidos e os outsiders” (Elias; Scotson, 2000). À medida que construímos a nossa subjetividade através da subjetividade do outro, o discurso dos estabelecidos incorpora-se ao discurso de autoimagem dos *outsiders*. Há a urgência de descolonizarmos as nossas histórias e que, desse modo, possamos romper com a visão do “outro” sobre o que é nosso.

Gerda Lerner (2019, n.p) aponta que “até o passado mais recente, esses historiadores eram homens, e o que registravam era o que homens haviam feito, vivenciado e conside-

rado significativo. Chamaram isso de História e afirmaram ser ela universal”. Ou seja, como diz Cristina Stevens (2017, p. 257): “Na historiografia tradicional, na mitologia, na literatura, não se sabe quase nada sobre a vida de muitas dessas mulheres; como então escutar o que elas não puderam dizer, ou que ficou com registros equivocados, distorcidos?”

Michelle Perrot (2007) aponta que a emergência da mulher enquanto objeto da história se deu a partir nos anos 1960, tendo como propulsores fatores científicos, sociológicos e políticos. Um dos adventos científicos trazidos por Perrot (2007, p. 19) é que a “história alia-se à antropologia e redescobre a família”; e, como se aprende com Teixeira (2010), falar de famílias é, muitas vezes, falar do papel de cuidado que as mulheres devem exercer no núcleo familiar. Por fatores sociológicos, Perrot (2007, p. 20) destaca o ingresso das mulheres nas universidades que, paralelamente, culminou no “movimento de liberação das mulheres”: um processo político que fez nascer “o desejo de um outro relato, de uma outra história”.

Nas palavras de Rachel Soihet (1998, p. 77), “grandes transformações assinalavam a historiografia, os grandes temas em que os donos do poder ocupavam o cenário, cediam lugar a temáticas e grupos sociais até então excluídos do seu interesse”. Nesse momento, é imprescindível o resgate das memórias femininas. De acordo com Perrot (2007, p. 20), “de início, em busca de ancestrais e de legitimidade, por seu desejo de encontrar vestígios e torná-los visíveis, começou um ‘trabalho de memória’ que continua a desenvolver-se desde então no seio da sociedade em seu conjunto”.

Dessa forma, Freitas e Braga (2012) suscitaram o debate da invisibilização da participação feminina na construção da Universidade Federal Fluminense, dando ênfase ao silenciamento existente no curso de Serviço Social da instituição. Por intermédio dessa pesquisa, foi possível conhecer as histórias de mulheres como Nilda de Oliveira Ney, Arlete Braga, Violeta Campofiorito Saldanha da Gama, entre outras pioneiras do curso.

Resgatar a memória feminina para, então, construir uma história de mulheres enquanto sujeitos históricos é apontar que a ciência não é neutra, tampouco racional e objetiva. Para tanto, faz necessária a aproximação com a micro-histórica, pois, como aponta Helena Rosa (2007, p. 1), a micro-história “tende a envolver-se cada vez mais com o privado, o pessoal, o vivido”. Para bell hooks (2018, n.p), “produzir um corpus de literatura feminista junto com a demanda de recuperação da história das mulheres foi uma das mais poderosas e bem-sucedidas intervenções do feminismo contemporâneo”. É possível afirmar, assim, que o ato de falar é uma arma dos feminismos, afinal, como diz a poetisa Audre Lorde (2019), nosso silêncio não é capaz de nos proteger.

Nessa dinâmica do “falar enquanto instrumento de luta”, conhecemos “a história das conquistas femininas, os nomes das pioneiras, a luta das mulheres do passado que, de peito aberto, denunciaram a discriminação, por acreditarem que, apesar de tudo, era possível um relacionamento justo entre os sexos.” (Duarte, 2019, p. 26). Além disso, rompemos com “o pudor feminino que se estende à memória”, porque as mulheres deixam poucos vestígios

diretos, escritos ou materiais de sua existência. (Perrot, 2007, p. 17). Assim, nos resta a narrativa que traz a visão masculina sobre as mulheres, que é “reduzida ou ditada por estereótipos. E claro que falam das mulheres, mas generalizando.” (Perrot, 2007, p. 17).

Virginia Woolf (2019, p. 37) é enfática quando provoca: “Vocês fazem ideia de quantos livros sobre mulheres são escritos ao longo de um ano? Vocês fazem ideia de quantos são escritos por homens? Vocês sabem que somos, talvez, o animal mais discutido do universo?”. Em consonância, Alice Ruiz (apud MURGEL, 2007, p. 1), reflete: “Somos o que vocês [homens] disseram que somos. Em outras palavras, até o conceito de mulher é masculino, ou era, até recentemente”.

“Somos o que vocês disseram que somos” acredito ser um convite para que nós, mulheres, falemos por nós mesmas ao invés de deixarmos que os outros (homens) nos definam ou que falem por nós. Nós somos o que nós dizemos que somos. E reconhecer isso é fundamental para valorizarmos o resgate da memória feminina.

É falar, protagonizar, na medida em que não estamos protegidas com o nosso silêncio (Lorde, 2019); pelo contrário, nossos silêncios são utilizados como mecanismos para manter a legitimidade social da ciência “neutra” produzida pelos homens. Tais silêncios se imbricam, tornam-se ensurdecadores (por mais contraditória que seja essa afirmação), naturalizam-se – e, para sairmos do dito “senso comum”, devemos desconstruir o familiar e, “pelo estranhamento que esse tipo de distanciamento provoca, abre espaço à observação sistemática” (Ferreira, 1996, p. 82).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O discurso contra-hegemônico, ao recorrer às memórias das mulheres na história, desconstrói a ideia de que o discurso masculino é científico e neutro ao apontar que esse se trata apenas de um ponto de vista da história. A história é muito mais ampla e complexa – e por tender a apresentar apenas a narrativa do grupo dominante, tampouco é neutra. Para além de resgatar as memórias das mulheres enquanto sujeitos individuais, é importante

que resgatem as memórias coletivas das mulheres enquanto movimento.

Em suma, resgatar a história das mulheres, em toda a sua pluralidade, é perceber o modo como as elas impactaram, ao longo da história, políticas públicas em diferentes áreas, como no âmbito do trabalho; saúde; no enfrentamento da violência, entre outros. Ou seja, o protagonismo feminino não se limita à esfera das suas vivências individuais, mas impactaram toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ADICHIE, C. N. **O perigo de uma história única**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- BOFF, L. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.
- BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CARVALHO, M. S. **Gênero, feminismos e a história protagonizada por mulheres: as contribuições de Suely Gomes Costa no âmbito da saúde reprodutiva**. 2023. 188 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- DUARTE, C. L. Feminismo: uma história a ser contada. In: HOLLANDA, H. B. (org.). **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto**. Bazar do tempo, 2019. p. 25-48.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- FERREIRA, E. F. X. **Mulheres, militância e memória**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.
- FREITAS, R. C. S.; ALMEIDA, C. C. L.; LOLE, A. **Por uma história de gênero e feminismos no Serviço Social**. Projeto de pesquisa. [S. l.: s. n.], 2018.
- FREITAS, R. C. S.; MEDEIROS, L. A. Epistemologia feminista e direitos humanos: considerações metodológicas. **Revista Serviço Social em Debate**, [s. n.], v. 4, n. 1, p. 86-104, 2021.
- FREITAS, R.; BRAGA, C. **Projeto de pesquisa Niterói – A universidade e as mulheres**. Relatório de atividades. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.
- GONZÁLES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, Anpocs, p. 223-244,

1984. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584956/mod_resource/content/1/06%20-%20GONZALES%2C%20L%C3%A9lia%20-%20Racismo_e_Sexismo_na_Cultura_Brasileira%20\(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584956/mod_resource/content/1/06%20-%20GONZALES%2C%20L%C3%A9lia%20-%20Racismo_e_Sexismo_na_Cultura_Brasileira%20(1).pdf). Acesso em: 1 nov. 2023.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere – Volume 3**: Maquiavel, notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HOOKS, b. **O feminismo é para todo mundo**. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 2018.

KETZER, P. Como pensar uma Epistemologia Feminista? Surgimento, repercussões e problematizações. **Revista Argumentos**, Fortaleza, v. 9, n. 18, p. 95-106, 2017.

KILOMBA, G. **Descolonizando o conhecimento**: uma palestra-performance de Grada Kilomba. Tradução: Jessica Oliveira. [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: <https://joacamillopenna.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/kilomba-grada-ensinando-a-transgredir.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação** – Episódios de racismo cotidiano. Trad. Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LERNER, G. **A criação do patriarcado**. São Paulo, Editora Pensamento-Cultrix LTDA, 2019.

LORDE, A. **Irmã outsider**: ensaios e conferências. Belo Horizonte: Autêntica ed., 2019.

LOURO, G. L. Uma epistemologia feminista. *In*: LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 142-160.

MURGEL, A. C. A. de T. Entre Capitus, Gabrielas, Tigresas e Carolinas: o olhar feminino na canção popular brasileira contemporânea. **Estudos Feministas**, v. 11, p. 3, 2007.

PASSOS, A. H. I.; PUCCINELLI, B. ROSA, W. As narrativas hegemônicas como normativas excludentes: raça, gênero e sexualidade. **Revista do Centro de Pesquisa e Formação**, [s. l.], n. 8, 2019. p. 7-22.

PERROT, M. **Minha história das mulheres**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

PERROT, M.; DUBY, G. “Sair”, **História de Mulheres no Ocidente**. Porto: Ed. Afrontamento, São Paulo: Ebrandil, 1991.

ROSA, H. História Oral e Micro-História: aproximações, limites e possibilidades. *In*: ENCONTRO REGIONAL SUL DE HISTÓRIA ORAL: CULTURAS, IDENTIDADES E MEMÓRIAS, 4. 2007, Santa Catarina. **Anais eletrônicos** [...]. Santa Catarina: UFSC, 2017. Disponível em: Microsoft Word – Helena Rosa.doc ([wordpress.com](https://www.wordpress.com)). Acesso em: 6 nov. 2023.

SCOTT, J. W. A história das mulheres. *In*: BURKE, P. (org.). **A escrita da história**: novas perspectivas. São Paulo: Unesp, 1992.

SÉCULO DIÁRIO. “A vida de uma mulher é feita de três vidas”. **Século Diário**, [s. l.], 5 abr. 2014. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/cultura/a-vida-de-uma-mulher-e-feita-de-tres-vidas>. Acesso em: 30 abr. 2024.

SOIHET, R. História das mulheres e história de gênero: um depoimento. **Cadernos Pagu**, n. 11, p. 77-87, 1998.

SOUZA, N. S. **Tornar-se negro**: as vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

STEVENS, C. Mulheres e violência: criando a memória do futuro. *In*: STEVENS, C. et. al. **Mulheres e violências**: Interseccionalidades. Brasília, DF: Technopolitik, 2017. p. 243-260.

TEIXEIRA, S. M. Políticas públicas para a família: o desafio da superação do subdesenvolvimento em serviços de apoio à família. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 27, p. 63-87, 2010.

WOOLF, V. **Um quarto só seu**. São Paulo, L&M Pocket, 2019.