

# Arqueologia das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

5



Anna Paula Lombardi  
(Organizadora)

 **Atena**  
Editora

Ano 2019

**Anna Paula Lombardi**  
(Organizadora)

**Arqueologia das Ciências Humanas e Sociais  
Aplicadas  
5**

Atena Editora  
2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

#### Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

A772 Arqueologia das ciências humanas e sociais aplicadas 5 [recurso eletrônico] / Organizadora Anna Paula Lombardi. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. – (Arqueologia das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; v. 5)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-052-0

DOI 10.22533/at.ed.520191701

1. Ciências humanas. 2. Identidade de gênero. 3. Serviço social.  
I. Lombardi, Anna Paula. II. Série.

CDD 372.8

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

A obra “Arqueologia das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas” aborda uma série de livros de publicação da editora Atena. O volume 5, apresenta 33 capítulos sobre os aspectos diversos das Ciências Humanas. Os temas têm como peculiaridade exibir no contexto atual as situações vinculadas a gestão de saúde, a questão de gênero, mulheres e vulnerabilidades, o papel do Serviço Social na sociedade e a política social na contemporaneidade.

Com o enfoque de contribuir no bem estar do coletivo e a integração desses no âmbito da sociedade são as principais preocupações expostas nos capítulos. A obra contribui na ampla relevância dos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos e através da complexidade dos fatos reais, tem como característica dar visibilidade a importância da formulação de políticas públicas no Brasil.

A importância desses estudos, estão evidenciados na formação em nível de graduação e pós-graduação de acadêmicos registrando um salto quantitativo e qualitativo nas últimas décadas corroborando com a relevância dos temas abordados.

Aos leitores desta obra, que ela possa inspirar a criação de novos e sublimes estudos, proporcionando discussões e propostas para um conhecimento significativo.

Anna Paula Lombardi

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
AGENDAS REALIZADAS NA ÁREA DA SAÚDE: OBJETIVOS, AÇÕES E RESULTADOS DOS GOVERNOS FHC E LULA	
<i>Oleg Abramov</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917011</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>16</b>
CONSELHOS DE SAÚDE: A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL (CES/RS)	
<i>Maria Alice Gabiatti Alessio</i>	
<i>Ronaldo Bordin</i>	
<i>Roger dos Santos Rosa</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917012</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>31</b>
GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: A FUNDAÇÃO ESTATAL DE DIREITO PRIVADO E AS REPERCUSSÕES PARA OS TRABALHADORES	
<i>Luciene Rodrigues da Silva Garcia Augusto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917013</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>42</b>
INOVAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROJETO MÃO AMIGA	
<i>Cassiane Chais</i>	
<i>Jaime João Bettega</i>	
<i>Adrieli Alves Pereira Radaelli</i>	
<i>Oberdan Teles da Silva</i>	
<i>Paula Patrícia Ganzer</i>	
<i>Pelayo Munhoz Olea</i>	
<i>Eric Charles Henri Dorion</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917014</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>56</b>
POLÍTICA DE SAÚDE: TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	
<i>Neimy Batista da Silva</i>	
<i>Danúbia de Brito Rodrigues Silva</i>	
<i>Adelaine da Silva Santos de Jesus</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917015</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>66</b>
PROTEÇÃO SOCIAL E SAÚDE MENTAL DE UNIVERSITÁRIOS NA UFF CAMPOS	
<i>Alessandra de Muros Xavier</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917016</b>	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>76</b>
VOZES DE MULHERES: O “APRENDER A FALAR” A PARTIR DOS CLUBES DE TROCA E NOVAS POSICIONALIDADES	
<i>Maria Izabel Machado</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.5201917017</b>	

**CAPÍTULO 8 ..... 89**

VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E ESTUPRO DE VULNERÁVEL: UMA ANÁLISE DE DISCURSO DE REPORTAGENS DO G1

*Julia Mello dos Santos*

*Karen Costa Krüger*

**DOI 10.22533/at.ed.5201917018**

**CAPÍTULO 9 ..... 94**

TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E REPERCUSSÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL: INTERFACES DA FEMINIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO

*Solange dos Santos Silva*

**DOI 10.22533/at.ed.5201917019**

**CAPÍTULO 10 ..... 105**

TRABALHO FEMININO? A CONFIGURAÇÃO DE GÊNERO DO SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL

*Diego Tabosa da Silva*

*Noêmia de Fátima Silva Lopes*

*Rafaelle Vanny*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170110**

**CAPÍTULO 11 ..... 117**

APOLOGIA À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA MÚSICA

*Elaine Silva Alegre*

*Liliane Capilé Charbel Novais*

*Marilza de Fátima Souza*

*Rozimeire Stiko Shimizu*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170111**

**CAPÍTULO 12 ..... 129**

BUNDA: RAÇA E POLÍTICA VISUAL NO BRASIL

*Ana Paula Garcia Boscatti*

*Joana Maria Pedro*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170112**

**CAPÍTULO 13 ..... 143**

AS PRÁTICAS TERAPÊUTICAS E O MOVIMENTO DE RECONCEITUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL

*Letícia Pereira Dourado*

*Lilian Fernanda Silva*

*Dameres Gonçalves Martins*

*Daniele Lopes Ferreira*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170113**

**CAPÍTULO 14 ..... 154**

POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: REBATIMENTOS SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Mayéwe Elyênia Alves dos Santos*

*Palloma Maria Gomes Jácome*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170114**

**CAPÍTULO 15..... 165**

SERVIÇO SOCIAL E PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NA ÁREA DA POLÍTICA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

*Ângela Kaline da Silva Santos*

*Lucicleide Cândido dos Santos*

*Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170115**

**CAPÍTULO 16..... 173**

PÓS-MODERNISMO E OS ENTRAVES E DESAFIOS POSTOS AO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

*Bismarck Oliveira da Silva*

*Maria Tereza de Oliveira*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170116**

**CAPÍTULO 17 ..... 185**

ADOÇÃO DE CRIANÇAS BRASILEIRAS NA EUROPA: O PERCURSO DAS FAMÍLIAS ITALIANAS

*Gisele Caroline Ribeiro Anselmo*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170117**

**CAPÍTULO 18..... 200**

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE: DESAFIOS PARA A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

*Mirna Carriel Cleto*

*Marcos Claudio Signorelli*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170118**

**CAPÍTULO 19..... 214**

REDEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Nayanna Sabiá de Moura*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170119**

**CAPÍTULO 20..... 229**

REVISITANDO O PENSAMENTO DO GUNNAR MYRDAL E AMARTYA SEN SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

*Nilton Marques de Oliveira*

*Udo Strassburg*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170120**

**CAPÍTULO 21..... 243**

CAPITALISMO MONOPOLISTA, QUESTÃO SOCIAL E FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL

*Mayra Hellen Vieira de Andrade*

*Ingrid Stephany Freire da Silva*

*Angely Dias da Cunha*

*Nirleide Dantas Lopes*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170121**

**CAPÍTULO 22 ..... 256**

O QUE SE FALA DAQUELES A QUEM NÃO SE DÁ OUVIDOS: IMPRENSA E MORADORES DE RUA EM CUIABÁ-MT E REGIÃO

*Juliano Batista dos Santos*

*Juliana Abonizio*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170122**

**CAPÍTULO 23 ..... 270**

ANÁLISE DA LÓGICA DE PENSAMENTO DE THOMAS KUHN E KARL POPPER FACE A SOCIOLOGIA

*Nei Alberto Salles Filho*

*Daniele Cristina Bahniuk Mendes*

*Thais Cristina dos Santos*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170123**

**CAPÍTULO 24 ..... 280**

COMPARECIMENTO, ALIENAÇÃO ELEITORAL E O ÍNDICE DE FRACIONALIZAÇÃO

*Franklin Soldati*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170124**

**CAPÍTULO 25 ..... 294**

CONSTRUÇÃO DA POSIÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO REFERENTE À PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM: PRIMÓRDIOS E ATUALIDADE

*Ana Luci Paz Lopes*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170125**

**CAPÍTULO 26 ..... 309**

DO “MEU EU-BEIJU” À PESQUISA - AS MINAS DO CORRE: MULHERES QUE TRABALHAM NO COMÉRCIO DE DROGAS

*Patricia Baptista Guerino*

*Marlene Tamanini*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170126**

**CAPÍTULO 27 ..... 324**

IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

*Maria Isabel Lopes Perez*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170127**

**CAPÍTULO 28 ..... 335**

ÍNDICES DE GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA: APLICAÇÃO COMPARADA AOS CASOS DO PERU E COLÔMBIA

*Fábio Rodrigo Ferreira Nobre*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170128**

**CAPÍTULO 29 ..... 354**

REFLEXÕES SOBRE OS IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA PARA OS “NOVOS ROSTOS” DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL

*Vanito Ianium Vieira Cá*

*Jussara Maria Rosa Mendes*

**DOI 10.22533/at.ed.52019170129**

<b>CAPÍTULO 30</b> .....	<b>368</b>
INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO, AÇÃO COLETIVA E ESCOLHA RACIONAL: QUAIS SÃO OS EFEITOS DESSA INTERAÇÃO PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?	
<i>Mariana Dionísio de Andrade</i> <i>Rodrigo Ferraz de Castro Remígio</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.52019170130</b>	
<b>CAPÍTULO 31</b> .....	<b>385</b>
O ESTADO DA ARTE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES: UMA REVISÃO DA LITERATURA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO	
<i>Geovana Azevedo da Costa</i> <i>Olívia Cristina Perez</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.52019170131</b>	
<b>CAPÍTULO 32</b> .....	<b>401</b>
O PAPEL DO ESTADO CAPITALISTA E SUAS “NOVAS” CONFIGURAÇÕES FRENTE A QUESTÃO SOCIAL	
<i>Ingridy Lammonikelly da Silva Lima</i> <i>Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida</i> <i>José Rangel de Paiva Neto</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.52019170132</b>	
<b>CAPÍTULO 33</b> .....	<b>409</b>
ZERO HORA E CRISE POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DA COBERTURA DO JORNAL SOBRE O GOVERNO ESTADUAL EM 2015	
<i>Rodolfo Silva Marques</i> <i>Bruno da Silva Conceição</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	
<b>DOI 10.22533/at.ed.52019170133</b>	
<b>SOBRE A ORGANIZADORA</b> .....	<b>425</b>

## AGENDAS REALIZADAS NA ÁREA DA SAÚDE: OBJETIVOS, AÇÕES E RESULTADOS DOS GOVERNOS FHC E LULA<sup>1</sup>

**Oleg Abramov**

Doutor em Ciências Sociais – UFJF/PPGCSO  
Superintendente Regional de Saúde – Secretaria  
de Estado de Saúde/MG  
Juiz de Fora – MG

**KEYWORDS:** social agenda; governments FHC and Lula; health policy.

### 1 | INTRODUÇÃO

**RESUMO:** O propósito do trabalho é analisar as agendas de saúde dos governos FHC e Lula segundo uma perspectiva que considera o enredo institucional e a ação dos atores constituídos na defesa de pautas públicas. Busca-se captar o perfil de relação Estado e mercado subjacente a cada qual e seus efeitos sobre as modalidades de estratificação, desmercadorização e defamiliarização produzidos pela política de saúde.

**PALAVRAS-CHAVE:** agenda social; governos FHC e Lula; política de saúde.

**ABSTRACT:** The purpose of the paper is to analyze the health agendas of the governments FHC and Lula, according to a perspective that considers the institutional plot and the action of the actors constituted in the defense of public guidelines. It seeks to capture the profile of the relationship between the State and the market that underlies each one and its effects on the modalities of stratification, demeritorization and defamiliarization produced by health policy.

1 Versão anterior foi publicada nos anais do 8º Seminário Nacional Sociologia & Política, UFPR, Curitiba, maio de 2017.

que apoia os princípios do sistema de saúde tal qual inscritos na Constituição de 1988.

## 2 | ORIENTAÇÃO TEÓRICA

A investigação é orientada pela convergência de duas perspectivas teóricas, o neoinstitucionalismo histórico e os recursos de poder. A primeira, enfatiza os efeitos institucionais, os condicionantes contextuais que interferem nas escolhas, se interessa pelas regras do processo decisório e o impacto que produzem nas propostas políticas, além de enfatizar a trajetória e os efeitos produzidos pelas decisões e políticas pretéritas (SKOCPOL, 1995; PIERSON, 2009). De acordo com esta perspectiva, os governos são capazes de gerar e consolidar suas políticas públicas de maneira autoreferenciada desde que consigam superar vetos (IMMERGUT, 1996).

Esping-Andersen (1990; 1999), enfatiza quatro variáveis que se articulam. A primeira delas envolve a combinação das relações entre Estado, mercado e família na produção de bem-estar. Quer dizer, em qual proporção o sujeito depende da família, do mercado ou do Estado para adquirir condições mínimas de sobrevivência e bem-estar, além de refletir se o Estado fornece benefícios de qualidade a poucos, alguns ou a todos cidadãos ou se encoraja ou não a obtê-los no mercado. Quando a política social produz efeitos em arranjos tradicionais de bem-estar fortemente relacionados à dependência familiar, diz-se que produziu desfamilarização. A terceira refere-se à estratificação social realizada pela efetivação de direitos, ou seja, verifica a maneira como a política social atua no sentido de subverter o sistema de estratificação existente opondo-o a uma nova modalidade de ordenamento social. A política pode estigmatizar o beneficiário, aprofundar divisões entre categorias profissionais, ou, inversamente, promover igualdade de *status* uniformizando formalmente sujeitos através da padronização dos direitos. A quarta, diz respeito a dimensão desmercadorizadora da política pública, o que envolve as noções de liberdade e empoderamento, e é compreendida como oportunidade de encontrar os meios de sobrevivência e bem-estar fora do mercado de trabalho.

## 3 | AGENDA DE SAÚDE E SEUS ENREDAMENTOS INSTITUCIONAL E SOCIAL

A comparação entre os dois governos na área da saúde começa pela constatação empírica de que ambos têm sua margem de ação igualmente limitadas por dois condicionantes: a institucionalidade do sistema já em processo de implantação e a atuação do ator SUS. Consequentemente, verifica-se um processo contínuo de efetivação do previsto no texto constitucional que circunscreve as ações adotadas e torna as mudanças incrementais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os parâmetros para o desenho do SUS baseado em um híbrido público-privado. O direito é público e universal, porém

a oferta pode ser tanto pública quanto privada. Na prática, os governos contratam expressiva quantidade de serviços e adquirem a imensa maioria de produtos, com destaque para medicamentos, no mercado. Além disso, a mesma Constituição prevê outra oferta, a de contratação voluntária de planos de saúde privados. Além da Carta Magna, até 1995, leis complementares (com destaque para a Lei nº. 8.080/90) e duas Normas Operacionais Básicas (NOBs 1991 e 1993) moldaram o Sistema Único de Saúde, de maneira que as ações adotadas dali por diante precisaram ser mediadas por aquilo que tais institucionalizaram.

Além disso, cada qual precisou considerar a existência de um ator fortemente mobilizado em relação ao tema. A institucionalidade do SUS não se limita ao desenho da política, caracterizada pelo compromisso com a universalidade e integralidade, mas constitui instâncias decisórias próprias, como os conselhos, fóruns intergestores e conferências. Segundo Arretche (2002), a política de saúde desenvolveu mecanismos de indução a cooperação que favorecem o surgimento desse ator particular, composto pela unidade da militância do movimento social, profissionais, técnicos, intelectuais e de gestores de saúde, aqui identificado em seu conjunto como sendo o “ator SUS”.

Para Paim (2007), durante o processo de implantação do SUS, houve um deslocamento das bases de sustentação política do movimento sanitário. Após a Constituição, os gestores representados pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) assumiram parte do protagonismo da defesa do Sistema Único ao lado do Conselho Nacional de Saúde. A implantação dos conselhos locais e a instituição de fóruns de pactuação intergestores, por sua vez, provocaram o surgimento de novos apoiadores nos planos municipal e regional.

Importante mencionar que Menicucci (2008) considera que a vinculação individual dos membros à heterogêneas forças políticas cria fissuras e dificulta a capacidade de ação concertada desse grupo. Porém, o protagonismo social não encontra outro agente senão este, ainda que débil. A própria Menicucci (2007) realça que, por exemplo, a extensa maioria dos trabalhadores sindicalizados, historicamente afeitos à defesa de direitos, encontra-se amparada por planos privados, conseqüentemente, os interesses corporativos corroeram seu compromisso com a defesa do SUS, tornando-o mais formal que concreto. Na ausência deste ou de outro minimamente organizado, resta ao ator SUS a defesa efetiva do Sistema.

As resoluções das Conferências Nacionais de Saúde são adotadas para identificar o que há de acordo e o que unifica este heterogêneo grupo e que, portanto, pode se atribuir como sua opinião ou como a disposição do ator SUS. Embora as conferências agreguem uma diversidade maior de elementos sociais, o reconhecimento pela bibliografia da baixa participação de empresários, predomínio das teses sanitárias nas posições adotadas, além do incontestável compromisso com o SUS, defesa e desenvolvimento, avalizam tal escolha metodológica. Outras opções, como as instâncias intergestores ou o Conselho Nacional, no que pese sua atuação

cotidiana, não dariam conta de agrupar todas as variantes de segmentos que se fazem representar na conferência.

#### **4 | GOVERNOS FHC E LULA E A AGENDA DE SAÚDE**

O governo FHC objetivou adequar a agenda social aos imperativos da política econômica contencionista e da administração gerencial. Sua proposta foi apresentada no documento “Uma estratégia de desenvolvimento social” (BRASIL, 1996) que afirmava sua subordinação à estabilização monetária. Entretanto, o Executivo confrontava-se com legislação e políticas herdadas e com a resistência dos atores de veto, o que condicionava suas possíveis rotas de ação. A resultante da interação do governo com capitalistas e trabalhadores e destes e outros atores com um ambiente no qual vicejavam políticas já institucionalizadas, determinou a montagem de uma agenda social que se desenrolava em dois sentidos. Na dimensão das políticas pré-existentes foram realizadas revisões pontuais, que buscavam aproximá-las dos requisitos financeiro-administrativos perseguidos, enquanto na dimensão das novas políticas, o Executivo desenvolveu estratégias que se encontravam plenamente adaptadas aos seus propósitos mais gerais. Enquanto na segunda estão as ações de enfrentamento à fome e a pobreza, é na primeira dimensão que se identificam as medidas adotadas na área da saúde.

Através Norma Operacional Básica de 1996 (NOB/SUS 96) e da Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) de 2001, o governo FHC delineou suas principais iniciativas. Para efetivar a agenda restritiva e buscar circular vetos possivelmente interpostos pelo ator SUS, se apropriou dos próprios princípios do sistema resignificando-os. Por exemplo, a NOB/SUS 96 reforçava a atenção básica, porém, segundo ambições focalizantes. Associava o princípio do cuidado básico com a priorização dos segmentos de “baixa renda”, em detrimento à noção de “para todos”. A tentativa de reservar o sistema público para os mais pobres era acompanhado pelo estímulo para que os demais segmentos consumissem no mercado seus produtos e serviços de saúde. Para tanto, a variante suplementar foi igualmente reforçada naquele período através de regulamentação e da criação da Agência Nacional de Saúde (ANS).

O desenho do SUS é essencialmente municipalista, porém, a proposta de descentralização, tal como realizada, tornou-se artifício de contenção de gastos através da transferência de responsabilidades para estados e municípios sem necessária contrapartida financeira. As Organizações Sociais, por sua vez, passaram a figurar como alternativa de gestão dos equipamentos públicos estatais através de entidades terceiras, imunizando os governos subnacionais, sobretudo municipais, da obrigação de recrutar pessoal em regime estatutário.

Este propósito contradizia o desenho do SUS enquanto sistema universal e

integral. A relação público-privada já prevista no desenho do Sistema Único permitiu avançar com propósitos privatizantes e o gerencialismo se efetivou na criação da figura Organizações Sociais. Já na dimensão do financiamento, destacam-se a instituição do Piso Nacional da Atenção Básica (PAB), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Emenda Constitucional 29 (EC 29).

O PAB era a referência *per capita* de recursos para financiamento federal daquilo que seria executado por estados e municípios no âmbito da atenção básica. Objetivava formalmente estabelecer cobertura universal, porém, na prática, voltou-se aos segmentos sociais de baixa renda e municípios mais pobres. Seguindo a nova modalidade de transferência “fundo a fundo”, era composto de duas parcelas, uma fixa, baseada no número de habitantes, e outra variável, condicionadas à adesão aos programas federais e cumprimento de metas. A CPMF cuja aprovação dependeu do empenho do Ministro Jatene, sofreu oposição de banqueiros (FEBRABAN), de capitalistas (CNI e FIESP), da esquerda (PT e CUT) e de setores do próprio governo (COSTA, 2002). Após a implantação, o Ministro acusou a área econômica de ter alterado seu propósito original desviando para o serviço da dívida e tornando-o mecanismo de equilíbrio financeiro. Já a EC 29 constitui uma derrota do grupo ortodoxo do governo insulado nos órgãos de gestão econômica que foi enfaticamente contrária à vinculação orçamentária. As resistências acabaram restringindo a proposta, que determinou mínimos pré-definidos apenas para os recursos municipais e estaduais. Sua efetivação, no entanto, foi retardada devido à falta de legislação complementar que a regulamentasse.

Em relação as medidas do governo FHC, o comportamento do ator SUS foi ambíguo, conforme se pode verificar nas resoluções das Conferências Nacionais de Saúde. Em alguns aspectos critica o governo e em outros lhe oferece apoio. Mas sua atuação mais interessante se deu no apoio aos ministros da saúde quando estes se confrontaram com o grupo que dirigia a economia.

Os relatórios da 10<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1998) e da 11<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2001) demonstram a opinião crítica do ator SUS quanto a orientação neoliberal do governo tucano, avaliando que esta colocava em risco os propósitos universalizantes do sistema, principalmente através da contenção financeira e orçamentária. Também criticam a reforma administrativa, o gerencialismo, e acusam o ajuste fiscal como causador de deterioração das condições de vida da população levando ao aumento do adoecimento. Porém, não obstante as críticas à orientação geral do governo FHC, a posição variou de acordo com as medidas adotadas. As iniciativas de descentralização foram enaltecidas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1998), a NOB/SUS 96 foi referendada, ressaltando suas pretensões focalizadoras, enquanto o PAB teve apoio expresso na 11<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde. A questão da relação público-privada foi criticada nos aspectos relacionados à terceirização e a privatização, conseqüentemente, a instituição das Organizações Sociais foi combatida; mas seguiu favorável à contratualização com

prestadores não estatais (MINISTÉRIO DA SAÚDE 1998; 2001). Com relação ao problema do financiamento, na contramão das preferências de capitalistas (CNI e FIESP) e da própria esquerda (CUT e PT), defendeu a instituição da CPMF como solução provisória e apoiou a vinculação orçamentária. Neste último caso, o ator SUS articulou com o Ministro José Serra a aprovação da medida e foi peça fundamental para a formação do consenso necessário em torno do tema.

No caso do governo Lula a política social, particularmente as medidas de combate à fome e a pobreza, figurou como eixo que perpassou tanto a dimensão da estratégia de reforço político do presidente quanto o projeto econômico de constituir no país um mercado de consumo de massas. Na primeira dimensão, principalmente a Política Focalizada de Transferência de Renda, foi tanto um instrumento de reforço da relação com as organizações populares e sindicais, já identificadas com o PT e Lula, quanto de ampliação do apoio eleitoral. Retirar pessoas da condição de pobreza é compatível com o compromisso histórico do Partido dos Trabalhadores, de maneira que esta política permitiu manter laços com organizações populares e dos trabalhadores, mesmo quando enfrentou desgastes e se viu envolvido com denúncias, ainda que não tivesse cumprido parte da agenda progressista, como a reforma agrária e a tributação de fortunas. A transferência de renda beneficiou a população mais pobre concentrada nas regiões norte e nordeste, aumentando de maneira assimétrica, a força do presidente em relação à do seu partido nos setores sociais tradicionalmente identificados com o conservadorismo, e imprimiu simultâneo desgaste aos oponentes e aliados à direita. No caso da estratégia econômica, a mesma, associada ao aumento do salário mínimo e a oferta de crédito, aqueceu o mercado, inserindo segmentos anteriormente excluídos ao consumo de massas.

No caso específico da saúde, Lula não imprimiu reorientação em relação ao período imediatamente anterior. A saúde suplementar continuou se expandindo, a oferta privada de serviços manteve a tendência de crescimento, com destaque para a política de atenção farmacêutica na qual foi introduzido o duplo pagamento. Dentre as discrepâncias, destaca-se a elevação do orçamento do SUS, a importância dada à construção de equipamentos públicos e para ciência e tecnologia. Além disso, conferiu maior autonomia administrativa e financeira para os entes federados alocarem seus recursos através da instituição dos Blocos de Financiamento.

O maior impacto na saúde da população, e a inovação mais interessante, ocorreu não na política setorial, mas fora dela. Com a elevação da renda da população e a melhoria nas condições de vida realizadas pela política de combate a pobreza, os condicionantes de saúde foram impactados positivamente (MENICUCCI, 2011).

Boa parte das medidas adotadas já se encontravam em germe nas posições que vinham sendo debatidas nas Conferências Nacionais de Saúde, o que revela sinergia do governo com o ator SUS. Exemplos são a melhoria na atenção às urgências, que ensejou a criação da Rede de Urgência e Emergência com seus componentes fixos e móveis, e na área da saúde bucal, com o Programa Brasil Sorridente. Na área de

assistência farmacêutica, foi desenhado um programa que evoluiu para uma modalidade de parceria com a rede varejista que, uma vez conveniada, passava a distribuir ou vender com preços mais acessíveis em função de subsídios governamentais. Além disso, o Executivo atendeu ao anseio de ampliação da autonomia dos entes federados na gestão de seus recursos, com o Pacto pela Saúde e a instituição dos já citados Blocos de Financiamento. Destaca-se também que as diretrizes de combate à exclusão social e de fortalecimento da participação social, são alguns outros aspectos marcantes da agenda de saúde do governo Lula (MACHADO e BAPTISTA, 2012, p. 153) que tocam nas demandas do ator SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

Mas também houve pontos de desacordo, tais como a proposta de criar fundações públicas de direito privado para a gestão de serviços públicos. A 13ª Conferência Nacional de Saúde (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007) rejeitou a proposta de gestão privada dos hospitais estatais alegando ser uma ameaça de “privatização do SUS”.

## 5 | EFEITOS DAS AGENDAS NA SAÚDE

Em conformidade do que se objetiva nesta seção, na primeira parte serão analisados os aportes financeiros voltados para ações e serviços de saúde. Em seguida, serão observados efeitos possíveis ou efetivos da orientação empreendida tais como, as dimensões da relação público-privado e o peso familiar na provisão de saúde.

O primeiro gráfico, apresenta os gastos com saúde ao longo dos dois governos sob análise comparando a execução orçamentária do Ministério da Saúde relação ao PIB.

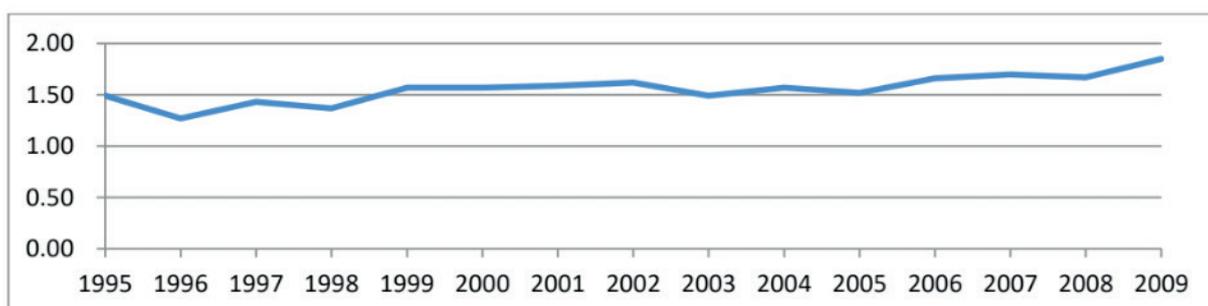


Gráfico 01: Execução orçamentária do MS como proporção do PIB (% do PIB)

Fonte: Castro e Fausto (2012).

Sobre o governo FHC, primeiramente, observa-se que entre 1995 e 1999 há oscilação nos investimentos na área, registrando queda acentuada em 1995 e elevação em 1996 e 1998. Ao longo do segundo mandato há estabilização com leve aumento até 2002, para em seguida, naquele ano, haver nova queda. No governo Lula, entre 2003 e 2005 a tendência de oscilação retorna, sem a mesma intensidade

que no primeiro mandato FHC. De 2005 a 2007, há novo aumento no investimento e, após nova queda em 2007, ocorre pronunciado aumento no intervalo 2008-2009. Com o segundo, os aportes alcançaram pela primeira vez 1,52% do PIB e se registrou os maiores investimentos na área. Em 2009 verifica-se o auge do intervalo analisado, com 1,85% do PIB.

O Gráfico 02 demonstra que, a partir de 1996, houve aumento nos valores nominais praticamente ininterrupto. Em todo o primeiro governo FHC os investimentos ficaram próximos da estagnação e sempre abaixo de R\$ 20 bilhões, já no segundo verifica-se recuperação significativa até chegar próximo aos R\$ 30 bilhões. Já no governo Lula registra-se aumento muito mais proeminente, haja vista que o orçamento mais que dobrou nos oito anos, passando de R\$ 31 bilhões para mais de R\$ 73 bilhões, tendo havido pequena oscilação apenas no período 2009-2010.

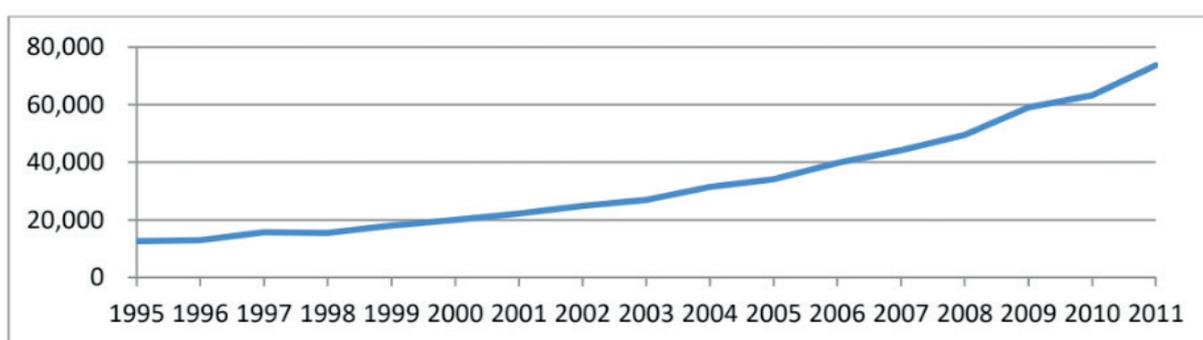


Gráfico 02: Despesa federal com saúde – (unidade R\$ bilhões)

Fonte: Ipea/DISOC.

Os Gráficos 01 e 02 não induzem compreender que a EC 29 tenha impactado o orçamento, isso porque, apesar de aprovada em 2000, somente foi regulamentada em 2012. No que diz respeito aos valores nominais, neste caso é perceptível o aumento ininterrupto desde 1998, mais acentuado com Lula. A CPMF foi suspensa no curso do governo petista mas não produziu impacto negativo nos investimentos, o que demonstra que o governo buscou outras fontes para preservar o aumento de investimentos no setor. Com o propósito de mensurar os efeitos da descentralização, após a aprovação da EC 29, no ano 2000, verifica-se nos Gráficos 03 e 04, o comparativo dos gastos em milhões de reais das esferas subnacionais de governo.

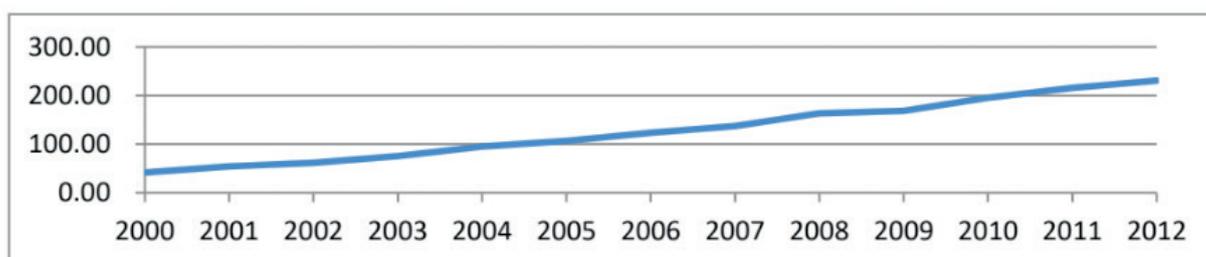


Gráfico 03: Gasto da esfera estadual com saúde – (R\$ milhões)

Legenda: Valores brutos dos gastos em milhões de reais correntes; valores *per capita* em reais correntes.

Fonte: MS/SIOPS (gasto Estadual e Municipal) SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde.

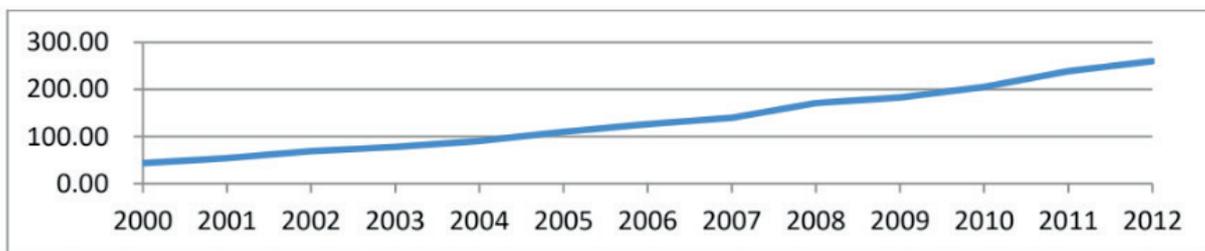


Gráfico 04: Gasto da esfera municipal com saúde – (R\$ milhões)

Legenda: Valores brutos dos gastos em milhões de reais correntes; valores *per capita* em reais correntes.

Fonte: MS/SIOPS (gasto Estadual e Municipal) SPO/SE e Fundo Nacional de Saúde.

Há evidente tendência de progressão por parte dos três entes, porém, no caso de estados e municípios a progressão de gastos com saúde é mais constante e proporcionalmente mais acentuada, especialmente no caso dos municípios. Em ambos, apenas em 2008 é verificada pequena oscilação. Destaque para o fato de que os gastos municipais quase se igualam ao dos estados, revelando que o peso do financiamento da saúde recai mais fortemente sobre aquele ente.

O contraste entre os investimentos federal e de estados e municípios no ano de 2008, na qual se verifica aumento de investimento por parte da União, que contrasta com menor investimento por parte de estados e municípios, deve-se seguramente à opção do Governo Federal por adotar medida anticíclica. Compensando os efeitos da crise que abalou as finanças das subesferas da administração pública, o Executivo Federal elevou seus gastos em saúde, evitando não apenas queda na qualidade do serviço como também efeitos adversos na economia. O investimento em prestadores privados, possivelmente influenciou tal comportamento.

O Gráfico 05 demonstra que durante todo o período houve elevação de repasses federais aos municípios. No caso do governo FHC o processo é mais acentuado tanto na elevação quanto na queda registrada no segundo mandato. Nos anos Lula o crescimento esfria e também se registra maior oscilação.

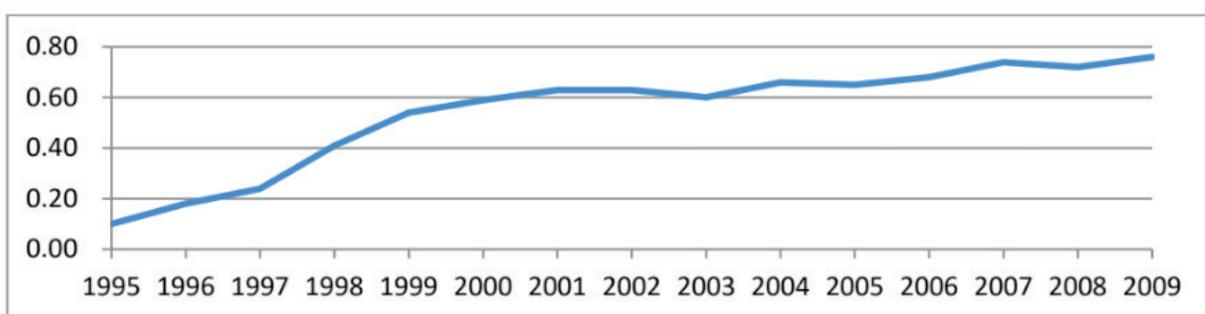


Gráfico 05: Transferência federal para municípios – (percentual do PIB)

Fonte: IBGE.

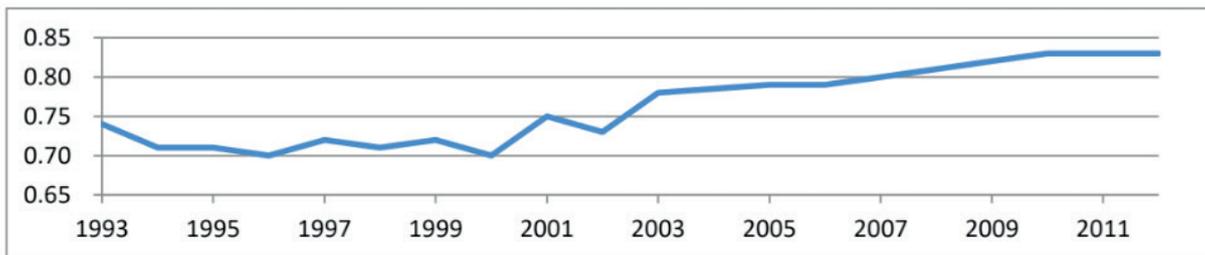


Gráfico 06: Número de leitos hospitalares públicos – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes, por ano e vinculação ao SUS: 1993-2003, 2005-2012<sup>1</sup>

Fontes: Dados de 1993-2003: MS/SAS - SIH/SUS. Dados a partir de 2005: MS/SAS - CNES.

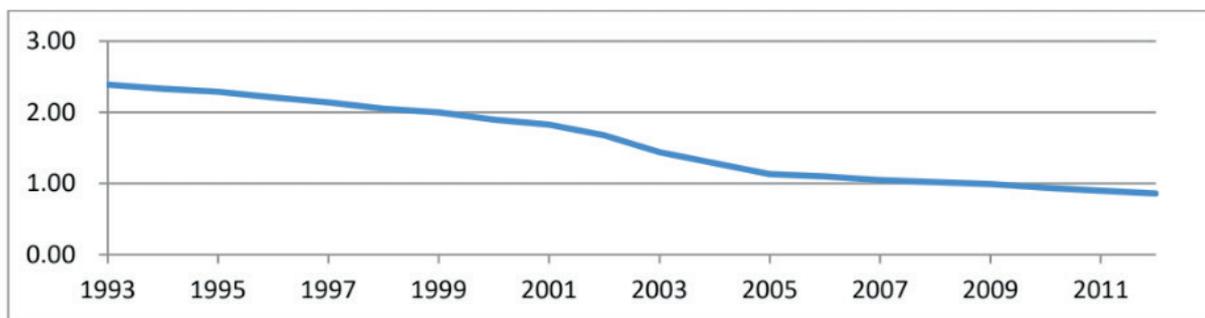


Gráfico 07: Número de leitos hospitalares privados – número de leitos hospitalares por 1.000 habitantes: 1993-2003, 2005-2012<sup>2</sup>

Fontes: Dados de 1993-2003: MS/SAS - SIH/SUS. Dados a partir de 2005: MS/SAS - CNES.

No caso da disponibilidade de leitos públicos, percebe-se a mesma tendência de oscilação ao longo de todo o período FHC. O maior aumento ocorre no início e final do segundo governo. Neste período registram-se as menores ofertas de todo o intervalo analisada (1993-2011). Ao longo dos dois mandatos Lula, por sua vez, verifica-se contínuo aumento de oferta, com estabilização no ano de 2009. No caso da oferta privada, interessante verificar queda constante e ininterrupta, mais acentuada no governo FHC que no período Lula. A conclusão que se pode alcançar é que ao longo dos anos de implantação do SUS, o sistema público se consolidou como principal disponibilizador de leitos hospitalares. Sabe-se que boa parte da oferta privada é consumida pelo SUS, cujo desenho prevê a contratação de serviços de prestadores privados.

A redução do número de leitos particulares pode induzir a uma equivocada avaliação de que o setor estaria sendo restringido, o que não ocorre como se verá

1 Não há dados para 2004 em função da implantação do sistema CNES e mudanças nas classificações dos leitos. Notas para os dados de 1993-2003: 1. N° de leitos calculados a partir da média anual de leitos município. 2. Em 2002, o MS excluiu do cadastro de hospitais do SIH/SUS aqueles hospitais que não apresentavam AIH há um determinado período de tempo, o que fez, aparentemente, diminuir o n° de leitos disponíveis. 3. As informações de 2003 refletem a situação de janeiro a julho, pois o CNES, implantado em agosto de 2003, utiliza critérios diferentes de classificação e cadastramento, provocando uma quebra na série histórica. Notas para os dados a partir de 2005: 1. Para 2005, foi considerada a situação de dez/2005; para os demais anos, foi considerada a média de janeiro a dezembro.

2 idem

adiante, no próximo gráfico é mensurada a proporção da população coberta pelos planos privados de saúde no intervalo 2000-2011, ou seja, a partir do segundo ano do segundo mandato de FHC e os dois mandatos do presidente Lula, no qual percebe-se o crescimento no número de usuários.

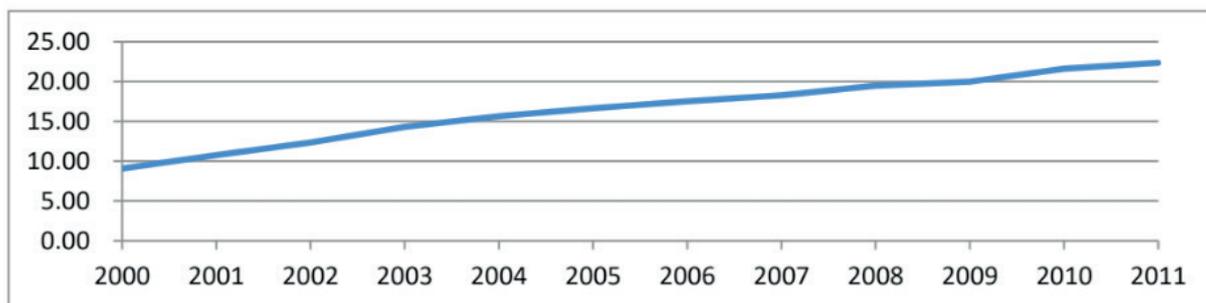


Gráfico 08: Assistência médica ambulatorial mais hospitalar – proporção (%) da população coberta por planos privados de saúde – ANS: Brasil 2000-2011

Fontes: MS/ANS - Sistema de Informações de beneficiários. IBGE - Base demográfica.

As informações acima são contrastadas quando cruzadas com dados relacionados ao gasto familiar com o consumo de bens e serviços de saúde. O gráfico 08 demonstra aumento progressivo de procura, mas quanto se observa as despesas familiares verifica-se oscilação ao tomar como parâmetro a proporção do PIB.

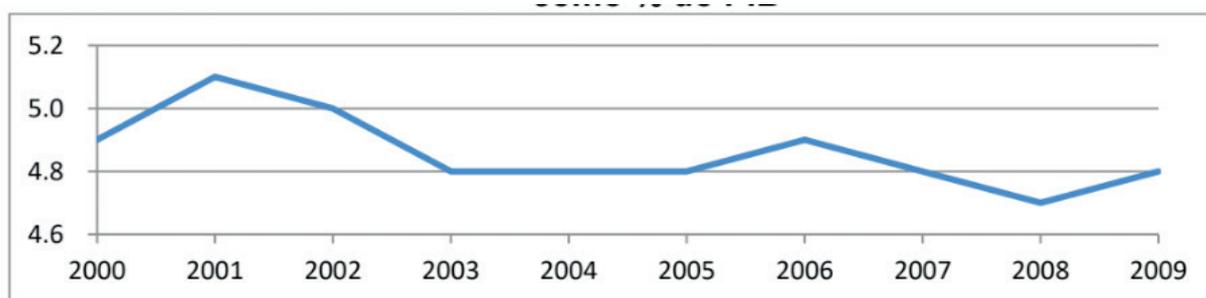


Gráfico 09: Gasto no consumo final das famílias com bens e serviços de saúde como % do PIB

Fonte: IBGE - Coordenação de Contas Nacionais.

O que se conclui dos dados acima é que o gasto familiar com saúde possui relação importante com o destino do setor. Apesar do SUS ser o principal consumidos de bens e serviços, o gasto familiar é igualmente determinante. Outra constatação é que, se comparados os governos FHC (segunda metade do segundo mandato) e Lula, pode-se dizer que a administração pública passou a gastar relativamente mais com saúde e a população relativamente menos no período Lula. Em 2009 registra-se o maior gasto público, enquanto 2008 registra-se o menor gasto privado de todo o período analisado.

## 6 | EFEITOS NAS DIMENSÕES: ESTRATIFICAÇÃO, DESMERCADORIZAÇÃO E DESFAMILIRIZAÇÃO

A análise das iniciativas adotadas em ambos os governos demonstra uma propensão a reforçar o híbrido público-privado previsto no desenho do SUS. FHC buscou, por um lado, dentro dos limites impostos pelo sistema já previamente montado em seus contornos substantivos e em relação à mobilização do ator SUS, limitar a oferta pública aos pobres, pela introdução de medidas focalizantes, o que esperava induzir os setores sociais mais aquinhoados a contratar no mercado e, por outro, legou importante legislação com vistas a regulamentar a saúde suplementar. O governo Lula, por sua vez, apesar de elevar investimentos públicos, não apenas pelos repasses, mas, inclusive, aqueles diretos, não alterou o processo iniciado pelo governo anterior e, inclusive, introduziu o duplo pagamento no desenho de sua política de atenção farmacêutica.

O processo de descentralização foi mais acentuado no governo FHC que induziu estados e municípios a comprometerem parte crescente de seus recursos financeiros com a sustentação do sistema de saúde. Processo não revertido pelo governo Lula, embora o último tenha aumentado o investimento federal direto.

Os dados elencados demonstraram que a proporção de adesão familiar permaneceu entre 2000 e 2009 se ampliando e o seu investimento maior que o público, apesar de, no governo Lula, tendo como parâmetro sua relação com o PIB, registrarem-se os maiores aportes públicos e os menores familiares. Conseqüentemente, verifica-se no intervalo que comporta os dois governos o mesmo processo de crescimento do mercado de saúde permissível pelo texto constitucional.

Entretanto, a existência de oferta privada não contradiz a hegemonia do SUS. Nos poucos gráficos apresentados, verificou-se que os investimentos públicos são determinantes, inclusive para a manutenção dos equipamentos privados, contratados pelo governo.

Portanto, no que concerne à relação Estado e mercado, o primeiro segue sendo, nos dois governos, um importante ente financiador, enquanto o segundo opera com destaque na provisão. As famílias têm a opção de recorrer ao privado e o fazem, mas não como condicionante para obter o serviço, uma vez que a lei determina o amparo público a todos indistintamente. Ainda assim, o investimento familiar na área, é relativamente alto se comparado à realidade de outros países (SOARES; SANTOS, 2014).

A cobertura abarca, portanto, toda a população. Fato não apenas legal, mas efetivo, uma vez que o sistema de saúde abrange não apenas a assistência, mas as ações de vigilância, proteção e promoção à saúde. Entretanto, em decorrência da imagem de “sistema para pobre”, as pessoas são incentivadas a contratar, sempre que dispuserem de recursos para tal. São estimuladas a consumir devido à impressão de que assim obterão serviços com qualidade supostamente superior. Impressão

que surge mais de estigmas que da realidade, como se verifica em estudos sobre a qualidade do sistema público brasileiro. A judicialização, tema que não foi abordado pelo trabalho, constitui crescentemente mecanismo de acesso ao direito. Mesmo que se verifique que a contratação familiar e seu peso no financiamento do setor sejam igualmente proeminentes.

Na questão do financiamento, destaca-se, no período analisado, a instituição do PAB, a criação e posterior suspensão da CPMF e a aprovação da EC 29. Houve aumento progressivo de investimentos nominais, porém, verifica-se também a persistência de oscilação, se tomado como parâmetro a proporção do PIB destinada a bens e serviços de saúde. Tal constatação é reveladora quanto ao fato de que o estabelecimento de fontes orçamentárias perenes e adequadas seguiu sendo um dilema sem solução nos dois governos. Em termos comparativos, acerca do volume investido, segundo os dados analisados anteriormente, o da administração petista foi maior, tendo mais que dobrado.

A CPMF constituiu fonte baseada na movimentação bancária. Pode-se interpretá-la como sendo uma opção progressista, posto que determinava a contribuição de acordo com volume de recursos financeiros movimentados em transações bancárias. A problemática da CPMF recai não na sua natureza, embora criticada por empresários como sendo imposto cumulativo, mas devido ao fato de que seu destino legal era, na prática, incerto. Existem dificuldades para precisar quanto desta fonte foi destinada à saúde. O que se pode mensurar, e os gráficos acima de certa forma lançam luz, é de que não houve acumulação entre este e os providos das fontes Orçamentária e Social anteriormente já mobilizadas.

A EC 29, por sua vez, determinou a vinculação para as administrações subnacionais, mas manteve enorme fluidez para a parcela sob responsabilidade da União, uma vez que para este, é condicionada à variação do PIB. Neste aspecto a assunção da prestação dos serviços pelos municípios sem equivalente repasse, criou um difícil dilema financeiro, uma vez que a disponibilidade de recursos é menor quanto mais se afunila nos níveis de administração. A aprovação da EC 29 em 2000 foi apenas o primeiro ato, visto que a matéria ficou pendente de regulamentação. Os debates se desenrolaram por todo o governo Lula sem conclusão. Apenas em 2012 a referida lei foi regulamentada. Portanto, seus efeitos definitivos não podem ser adequadamente apreendidos no intervalo de tempo sob análise.

Em contraste com a vinculação prevista na EC 29, a Desvinculação das Receitas da União se tornou fator impeditivo mesmo após a regulamentação da Emenda, uma vez que relativiza os montantes federais destinados aos fundos estaduais e municipais de saúde, quando os captura por outros serviços financeiros da União.

O avanço da saúde suplementar registra diferenciação entre usuário do sistema público e consumidores de serviços privados. Tal segmentação se não resulta, pelo menos é favorecida pela orientação focalizante inaugurada no governo FHC e preservada no mandato Lula. Entretanto, a despeito da ampliação da abrangência

desta, não há motivos para crer que as ações adotadas no período tenham abalado o traço característico do SUS de criar uma estratificação baseada no princípio do direito ao acesso não condicionado à posição no mercado e familiar. Ou seja, não houve inflexão em seu padrão não mercantil de estratificação social. Característica que não decorre da orientação de nenhum dos dois governos, mas do próprio desenho do sistema universal e integral.

Também não por orientação dos governos em tela, mas devido ao desenho do sistema a exigência de vinculação profissional e os arranjos tradicionais de bem-estar são abalados pelo SUS. Não há requisição de contribuição prévia e o sistema considera as necessidades individuais, sem haver cotas ou valores predefinidos, nem mesmo limitação quanto ao conjunto terapêutico ofertado. Sem tais requisitos, inexistente relação entre atenção à saúde e posição profissional ou na comunidade. E, mais importante, não há qualquer mediação da categoria profissional ou da unidade familiar para o acesso individual, bem como nenhuma distinção de outra ordem, tais como faixa etária ou sexo. As discricionariedades são exclusivamente de natureza clínica.

Os efeitos do SUS são, portanto, a constituição de estratificação não mercantil, mas determinada pelo direito. O recurso ao serviço público de saúde requer apenas a condição prévia de ser cidadão. Há elevado nível de desmercadorização potencial, posto que não há requisição de ocupação profissional ou contribuição prévia e, portanto, é desimportante a inserção no mercado de trabalho, independente de categoria ou faixa de renda. Ao lado, é desfamiliarizador visto que não exige qualquer mediação diferente da necessidade individual para obter acesso aos produtos e serviços de saúde.

Através das modificações incrementais, o processo iniciado anteriormente à implantação do SUS segue avançando no intervalo que comporta os dois governos, o que não se deu com rigidez linear, não de maneira automática, nem sem percalços. Em sintonia com os condicionamentos institucionais, o ator SUS exerceu o papel de interlocutor ativo e mobilizado que se opôs ao risco de mudanças que pudessem deturpar radicalmente o modelo de saúde previsto pela Constituição.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. (2002). Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80**, setembro, p. 25-48.

BRASIL. Presidente (1996). **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília: Presidência da República.

COSTA, R. C. R. da (2002). Descentralização, Financiamento e Regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. **Revista de Sociologia e Política, n. 18**, jun., p. 49-71.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). **Social Foundations of Post-Industrial Economies**. Oxford: Oxford University.

IMMERGUT, E. M. (1996). As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, fev.

MACHADO, C. V. e BAPTISTA, T. W. de F. (2012). A Agenda federal da Saúde: dinâmica e prioridades. In MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. de F. e LIMA, L. D. (orgs). **Políticas de saúde no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

MENICUCCI, T. (2007). **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz.

MENICUCCI, T. (2008). A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz.

MENICUCCI, T. (2011). A Política de Saúde no Governo Lula. **Saúde Social**. São Paulo, v.20, n.2, p.522-532.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (1998). **Relatório da 10ª Conferência Nacional de Saúde**.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2001). **Relatório da 11ª Conferência Nacional de Saúde**.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2007). **Relatório da 13ª Conferência Nacional de Saúde**.

PAIM, J. S. (2007). Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. 2007. 300p. **Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva**, Salvador.

PIERSON, P. (2009). Big, Slow-Moving, and... Invisible: macrosocial processes in the study of comparative politics. In MAHONEY, J. and RUESCHMEYER, **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

SOARES, A.; SANTOS, N. R. (2014). Financiamento do Sistema Único de Saúde nos governos FHC, Lula e Dilma. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 18-25, jan./mar.

SKOCPOL, T. (1995). **Protecting Soldiers and Mothers**. Cambridge/Londres: Harvard University Press.

## CONSELHOS DE SAÚDE: A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO SUL (CES/RS)

### **Maria Alice Gabiatti Alessio**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Programa de Pós-graduação em Administração,  
Escola de Administração. Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: mariaalice.alessio@hotmail.com

### **Ronaldo Bordin**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Departamento de  
Medicina Social, Programa de Pós-Graduação em  
Administração.

Porto Alegre, RS, Brasil.

E-mail: ronaldo.bordin@ufrgs.br

### **Roger dos Santos Rosa**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
Departamento de Medicina Social, Programa de  
Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Porto Alegre,  
RS, Brasil.

E-mail: roger.rosa@ufrgs.br

**RESUMO:** Existe um consenso que o modelo atual de Conferências de Saúde se esgotou e questionamentos quanto à efetividade do controle social efetuado via Conselhos de Saúde. Objetivo: Descrever a percepção dos membros do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS) quanto ao modelo de controle social por meio de conselhos de saúde. Métodos: Entrevistas semiestruturadas com representantes titulares dos quatro segmentos do CES/RS, realizadas em 2016. Resultados: Embora com graus diferentes

de problematização, todos os entrevistados percebem que o modelo de conselhos para o controle social na saúde urge aprimoramento e que a realidade do CES/RS é semelhante aos demais conselhos no país. Os mecanismos percebidos como falhos pelos entrevistados relacionam-se ao quadro de conselheiros; ao imperativo de maior reconhecimento, flexibilidade e integração do órgão; e, à necessidade de um modelo fortalecido e que cumpra integralmente suas atribuições com efetiva representatividade. Como pontos positivos, convencionou-se destacar a existência dos conselhos como uma conquista social. Ao se buscar a existência de proposta alternativa à atual dos conselhos chegou-se à constatação do desconhecimento da existência de tais propostas pelos entrevistados, ainda que tenha sido percebida a necessidade de novo modelo. Conclusão: Segundo a percepção dos conselheiros entrevistados, semelhante aos relatos encontrados na literatura, são várias as dificuldades que os conselhos enfrentam enquanto órgãos de controle social. Neste contexto, sua adequação como modelo de democracia participativa deve ser, ao menos, interrogada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema Único de Saúde. Controle social. Conselhos de saúde. Administração e planejamento em saúde. Políticas públicas.

**ABSTRACT:** There is a consensus that the current model of Health Conferences are exhausted and there are questions about the effectiveness of social control carried out through Health Councils. Objective: To describe the perception of members of the State Health Council of Rio Grande do Sul (CES/RS, *in Portuguese*) regarding the model of social control through health councils. Methods: Semistructured interviews with representatives of the four segments of the CES/RS, held in 2016. Results: Although with different degrees of questioning, all respondents realize that the advice model for social control in health improvement is urgent and that the reality of CES / RS is similar to other councils in the country. The mechanisms perceived as flawed by respondents relate mainly: the advisory board composition; the need for greater recognition, flexibility and integration of the Council; and the need for a strengthened model that fully fulfills its attributions. As a positive point, stands out the existence of councils as a social achievement. Regarding the existence of an alternative proposal to the current councils, it was verified the lack of knowledge of the existence of such proposals by the interviewees, even though the need for a new model was perceived. Conclusion: According to the perception of the counselors interviewed, similar to the reports found in the literature, the councils face several difficulties as a mechanism of social control. In this context, its adequacy as a model of participatory democracy must be at least questioned.

**KEYWORDS:** Brazilian Public Health System. Social control policies. Health Councils. Health Policy, planning and management. Public policies.

## 1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, o controle social tem seu grande marco estabelecido pela Constituição Federal (CF) de 1988, onde foram criados instrumentos para que a sociedade pudesse participar e controlar as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público. Para tal, houve a criação de normas legais e infra legais, objetivando a implementação de mecanismos de democracia participativa (SANTOS, 2000).

Transcendendo o direito de voto e conferindo à sociedade civil relevantes mecanismos de participação popular, o texto constitucional institui, entre outros, o direito à participação direta nos processos político-decisórios e legislativos (Arts. 14, III; 29, XII-XIII; e 61, §2º) e participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (Arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI).

De forma genérica, após a CF 1988, o controle social passa a significar a mobilização da sociedade civil, especialmente através de conselhos institucionalizados, no sentido de implementar direitos legalizados pela constituição. Abarcaria, assim, desde inovações que procuram estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade (Bravo, 2000, p.45) à capacidade que os movimentos sociais organizados da sociedade civil têm de interferir na gestão pública (Correia, 2003). Em ambos, o

controle social acompanharia a democratização do Estado brasileiro. Neste contexto, os instrumentos de controle social instituídos (consultas públicas, orçamento participativo, participação em colegiados administrativos e em conselhos setoriais de gestão, etc.) estão em constante processo de aperfeiçoamento, resultante da melhoria no nível de conhecimento, conscientização e mobilização da sociedade (BRASIL, 2015).

Na área da saúde, as duas formas principais de participação social são as conferências e os conselhos de saúde. As Conferências Nacionais de Saúde foram instituídas pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, quando foram criadas para avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde, passando posteriormente a abranger os três níveis de gestão (BRASIL, 2013). A Lei nº 8.142/90 as consagrou como instâncias colegiadas de representantes dos vários segmentos sociais, com periodicidade de realização a cada quatro anos.

As conferências de saúde não são foco deste estudo, mas é importante salientar que existem colocações que apontam para a falência do modelo vigente. Narvai (2008), por exemplo, realizou um diagnóstico das principais conferências de saúde, concluindo pelo esgotamento deste modelo devido à manutenção do formato da 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, um espaço que favorece o enfrentamento em detrimento da consulta.

Já os conselhos se caracterizam como órgãos colegiados, permanentes, paritários (50% de usuários dos serviços de saúde e 50% divididos entre representantes de entidades governamentais e não-governamentais) e deliberativos, diretamente ligados ao poder executivo, com a atribuição de formular, supervisionar, avaliar, controlar e propor políticas públicas. Para Alencar (2013, p.114), os conselhos “*são instituições híbridas, que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo*”.

Como atribuição do conselho Municipal de Saúde, por exemplo, tem-se a responsabilidade de controlar os recursos da saúde; acompanhar as verbas que chegam pelo SUS e os repasses de programas federais; participar da elaboração das metas para a saúde; controlar a execução das ações na saúde e a responsabilidade de reunir-se pelo menos uma vez por mês (BRASIL, Portal da transparência, s.d.).

Cabe, também, aos conselhos a função de fortalecimento da participação da população na formulação e implementação de políticas públicas, o que o configura como um espaço de lutas entre diferentes interesses de segmentos na sociedade. Tal espaço é visto positivamente por diversos autores, entre os quais: Cortês (2002), Gonçalves e Almeida (2002) e Coelho (2007), entre outros. Já autores como Berclaz (2014), Medeiros (2010) e Valla (1998), posicionam-se criticamente quanto aos conselhos quando a democracia não é algo presente e soberana, quando a lógica de eficiência do mercado prevalece em relação à ideia de participação social e quando é recorrente a falta ou inadequada formação técnica dos conselheiros. Neste contexto, os conselhos de saúde tornam-se espaços ineficientes, formados por pessoas não preparadas e com participação popular pouco diversificada.

Valla (1998) interrogou a concepção de democracia representativa vigente nestes órgãos e sinalizou para o risco de “encurralamento” dos movimentos populares:

A lentidão em agir dos CMS e a sua grande dependência dos Secretários Municipais de Saúde e dos componentes dos profissionais de saúde (gestores e funcionários), juntamente com os graves problemas de saúde que afligem a população brasileira, devem servir como um alerta para a retomada das experiências da democracia direta (VALLA, 1998, p.32).

Medeiros (2010) aponta que, apesar de os movimentos sociais que emergiram nas décadas de 1970 e 1980 terem sido importantes para a conquista democrática e de proteção social que culminou na atual “Constituição Cidadã” sua contextualização à nova fase do capitalismo “... *impõe limites à objetivação real dessas conquistas. Todas essas características se rebatem na formulação e aplicabilidade do sistema de controle social, em suas conquistas e desafios, caracterizando-o como mecanismo conflitante de participação popular*” (MEDEIROS, 2010, p10).

Berclaz (2014) defende que, embora os conselhos de saúde legitimem a participação popular nas decisões políticas do SUS, tais canais não repercutem em mudanças sociais, ao passo que são estruturas rígidas incapazes de se moldar conforme os desejos socialmente construídos. Identifica, ainda, problemas de coerência na legislação da saúde brasileira quando realiza crítica feroz ao decreto 8.243/14, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Segundo ele, este decreto não trouxe a possibilidade de participação da comunidade e tampouco criou os “conselhos populares”, uma vez que tais mecanismos já estavam institucionalizados.

Em tese, os conselhos seriam espaços vivos de democracia participativa onde a sociedade civil (representada normalmente por intermédio de entidades) poderia interpelar o governante. Contudo, diversos autores já identificaram problemas quanto ao papel dos conselhos, de forma conjuntural (composição, estrutura de funcionamento, clientelismo, etc.) ou mesmo de limitantes estruturais à proposta original dos órgãos. Entre esses, podem ser enumerados: desconhecimento dos conselhos pelos usuários; ausência da cultura de participação e de controle social por parte de grande parte da população; baixo nível de consciência e organização da comunidade local; reutilização do ideário de participação visando inibir nas “classes pobres” a busca de transformação social; falta de conhecimento e preparo técnico por parte dos conselheiros; participação dos conselheiros por conveniência; indicação de conselheiros por interesses partidários; práticas clientelistas por falta de autonomia dos conselhos em relação aos gestores; necessidade de revisão dos mecanismos de participação social nos conselhos; dificuldades de funcionamento, tais como a falta de transparência, reuniões pouco produtivas e critérios questionáveis na escolha de representantes; uso de indicadores de desempenho incapazes de refletir a qualidade do serviço controlado pelo conselho; acompanhamento insatisfatório da aplicação

dos recursos; lógica capitalista no conselho que se utiliza de recursos públicos para subsidiar a reprodução do capital em detrimento das políticas sociais; criação dos conselhos de saúde baseada em processos formais extremamente burocratizados, apenas para cumprir um dispositivo legal; paridade desrespeitada na composição dos conselhos.

O esgotamento dos conselhos como modelo de democracia participativa e controle social na saúde, ao contrário do observado quanto às conferências de saúde, ainda não é tão visível. Neste contexto, este estudo objetiva descrever a percepção de membros titulares do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS) sobre a situação do órgão e sua adequação enquanto canal de participação e controle social na saúde.

## 2 | MÉTODOS

Este estudo se caracteriza como descritivo, de abordagem qualitativa, abordando a percepção dos membros integrantes do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS) quanto aos conselhos de saúde e sua adequação enquanto canal de participação e controle social na saúde.

Para a identificação da percepção dos principais atores envolvidos se optou pela realização de entrevistas semiestruturadas com uma parcela dos membros titulares do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (CES/RS), respeitado o princípio que todos os segmentos representados fossem contemplados (usuários, governo, prestadores e trabalhadores de saúde) e participantes com larga vivência enquanto conselheiros (superior a 8 anos).

As entrevistas foram realizadas entre março e junho de 2016, sendo gravadas e transcritas. Houve autorização para este fim obtida junto à Mesa Diretora do CES/RS e todos entrevistados leram e assinaram um termo livre e esclarecido prévio à realização das entrevistas. Foi empregada a técnica da saturação para identificar as categorias de análise nas falas dos conselheiros e delimitar o número de entrevistas. Ao final, foram 7 entrevistados: 3 usuários (U1 a U3), dois gestores (G1, G2), um trabalhador da saúde (T1) e um prestador de serviços de saúde (P1).

O roteiro da entrevista contemplava duas questões introdutórias de identificação, contemplando a entidade e segmento que representava no (CES/RS) e um relato da trajetória do entrevistado junto aos mecanismos de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS). Após, seguiam duas questões abertas, enfocando o conceito de participação e controle social, e sua contextualização ao estado do Rio Grande do Sul. Neste momento também se procurava identificar os principais fatores positivos e negativos vinculados à efetivação do controle social via conselhos de saúde no estado do Rio Grande do Sul (RS) e, especificamente quanto ao Conselho Estadual de Saúde (CES/RS), a existência de alguns fatores particulares ao mesmo.

Por fim, duas questões abordavam a percepção dos conselhos enquanto modelo de controle social e sua adequação ao momento atual vivido pelo SUS, além da identificação eventualmente de alguma proposta alternativa à proposta atual dos conselhos de saúde para efetivar o controle social no SUS. Neste último caso, quais seriam as vantagens/desvantagens frente ao atual.

### 3 | RESULTADO E DISCUSSÃO

Regido pelo decreto estadual nº 17.868, de 26 de abril de 1969, o Conselho Estadual de Saúde (CES/RS) foi instituído como órgão da Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde do Rio Grande do Sul, 19 anos antes da CF 1988. Naquele momento, se caracterizava pelo caráter consultivo e era formado por 16 conselheiros designados pelo Secretário Estadual de Saúde. Entre as principais atribuições estava a de identificar as necessidades existentes na área da saúde, obter auxílio de profissionais para a proposição de melhorias no sistema e resolver demandas internas do conselho (Silva, 2012).

Após a institucionalização do SUS e, apesar do CES/RS estar legalmente autorizado pela lei nº 8.142/90, as primeiras decisões do conselho não foram consideradas pelo governo estadual que, inclusive, impôs entraves para a aprovação do regimento interno e atrasos na assinatura e publicação de legislações estaduais referentes ao funcionamento do CES/RS. Contudo, foi breve e ineficaz a tentativa de resistência do governo estadual em aceitar as novas atribuições e competências do CES/RS (Silva, 2012).

A lei de criação do CES/RS (Lei 10.097/1994), já na vigência da CF 1988, enumerou a distribuição dos 52 assentos segundo quais categorias o integrariam. Côrtes (2009), ao analisar a composição do CES/RS, por tipo de representante e entidade ou categoria representada, identificou: a) uma menor proporção de representantes governamentais e de entidades étnicas, de gênero e de portadores de patologias ou deficiências, e uma maior participação de conselheiros oriundos de entidades de trabalhadores, não especificamente da área da saúde, e de profissionais e trabalhadores de saúde; b) a predominância dos representantes de profissionais e trabalhadores de saúde; e, c) que o órgão foi presidido por representantes de entidades sociais desde a sua criação em 1994, em contraste aos demais conselhos do Brasil. Ao analisar a dinâmica das relações sociais no interior do CES/RS em seus primeiros anos de funcionamento, a autora chegou a três principais constatações: os representantes de organizações de profissionais e trabalhadores de saúde e de trabalhadores (não especificamente da área da saúde) destacavam-se em termos de assiduidade às reuniões, coordenação de instâncias do conselho e intervenções; os gestores estaduais tinham muita influência sobre o processo decisório do Conselho; e, finalmente, que a hegemonia dos atores sociais não se expressava na ocupação de posição superior na arena política setorial

do estado (CORTÊS, 2009).

Na composição de 2016, identifica-se conselheiros com larga vivência enquanto integrantes do órgão (membros com até 2 décadas de representação no CES/RS). Se por um lado o conselho ganha ao ser composto por membros com experiência, perde pela falta de renovação e pela longevidade da representação dos mesmos.

No roteiro semiestruturado, quatro questões buscavam identificar a percepção do modelo de controle social na saúde na figura dos conselhos; se o formato deste órgão era adequado ao momento em que se encontrava o SUS em 2016; as percepções positivas e negativas quanto aos conselhos de saúde e a existência de propostas alternativas para o controle social na saúde.

Quanto ao conceito de controle social e no que ele se diferenciaria do conceito de participação social, as respostas dos entrevistados estão sistematizadas no Quadro 1.

	<b>Controle Social</b>	<b>Participação Social</b>	<b>Controle <i>Versus</i> Participação e/ou Comentário</b>
<b>U1</b>	Dentro da estrutura já estabelecida dos conselhos, define como espaços propositivos, deliberativos e de fiscalização.	Uma das ações que toda a sociedade pratica e que se soma ao controle social.	Aproxima os conceitos de controle e participação social, pontuando que a diferença entre ambos está no fato de os conselhos serem mecanismos de participação social amparados por lei.
<b>U2</b>	Ocorre quando a sociedade participa em diferentes processos democráticos, não se limitando a reuniões de conselhos.	Não diferencia controle social de participação social.	<i>“A participação social ainda existe e onde ela existe há disputa por espaços, o que não deveria haver.”</i>
<b>U3</b>	Uma prática que envolve responsabilidades e que exige assumir compromissos e procurar conhecimentos.	Descreve-a como um dos meios de se exercer o controle social. Pontua que se a participação social for por conveniência e/ou superficial, irá prejudicar o verdadeiro controle social.	Não desassocia os conceitos, contudo, não os entende como sinônimos.  <i>“Controle social e participação social tem haver uma coisa com a outra. Se tu participas, ou tu participas de verdade e controla, ou tu participas e te omite. Se tu te omites, tu não participas”.</i>
<b>G1</b>	Uma ferramenta recente e de grande poder, principalmente no que se refere ao controle social por meio dos conselhos.	Não diferencia os conceitos de controle social e participação social.	<i>“Quando o governo define que a formulação e o controle da execução da política são de uma instância organizada de participação social (ele não é uma mera participação da sociedade), mas dentro de uma instância organizada dentro de segmentos, ele dá um poder muito grande sobre todas as ações do sistema de saúde (SUS) do Brasil”.</i>
<b>G2</b>	Uma ferramenta que reflete a organização do Brasil e institui os espaços de participação social.	Um amplo instrumento de controle que pode se manifestar em diversos formatos.	Controle social como um dos formatos que se operacionaliza a participação social.

<b>T1</b>	Um meio de participação social com institucionalização formalizada.	Todas as formas e instâncias em que a população deve participar.	Participação social como um conjunto de atitudes de maior amplitude que o controle social. <i>“entendo que o controle social merece esse olhar com... com uma participação mais formalizada, mais institucional, inclusive porque acho que é necessário”.</i>
<b>P1</b>	Uma forma de participação social que, entretanto, engloba maiores responsabilidades. Logo, para se “deliberar pelo controle social” é necessário conhecimento e preparo.	Refere-se à consciência do cidadão e sua inserção na estrutura social que integra e convive cotidianamente. Por meio dela é possível haver trocas de experiências e o fortalecimento das comunidades na reivindicação de suas demandas.	Os diferencia, uma vez que o controle social exige maiores responsabilidades que a participação social. Lembra, no entanto, que ambos são necessários. <i>“O controle social é uma questão muito importante porque junto com ela advém uma responsabilidade.”</i>

Quadro 1: Conceito de controle e participação social

Apesar de diferenças pontuais, os entrevistados convergem em entender o controle social como uma conquista para o Brasil e uma ferramenta de participação popular com grande poder. Enquanto o controle social remete à possibilidade de monitoramento e fiscalização dos poderes públicos por parte dos indivíduos, coerentemente com as respostas, para autores como Cortês (2002), a participação social remete à população interagindo constante e permanentemente com o poder político estatal.

A questão seguinte buscava identificar quais os problemas e quais os benefícios que os integrantes do CES/RS percebem no modelo de controle social via conselhos de saúde no estado do Rio Grande do Sul. No Quadro 2 percebe-se que o principal mérito dos conselhos de saúde no Brasil é o próprio fato de eles existirem, por se configurarem como uma conquista social que permite a vocalização de diferentes atores sociais.

	<b>Pontos Positivos</b>	<b>Pontos Negativos</b>	<b>Particularidade do CES/RS e/ou Comentário</b>
<b>U1</b>	É um meio de efetivar o SUS e possibilita a fiscalização de todo e qualquer recurso financeiro que será aplicado no sistema único de saúde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade na execução de ações em virtude de o conselho não ter orçamento próprio;</li> <li>- Desrespeito muito grande por parte da gestão, de órgãos como o legislativo e os ministérios;</li> <li>- Condições precárias de mobilidade e de ações nas comunidades mais distantes;</li> <li>- Entrave de questões políticas partidárias.</li> </ul>	Não acredita que a realidade do CES/RS seja muito diferente da realidade dos demais conselhos no estado. Identifica, entretanto, que a eficácia de algumas ações pode ser um ponto mais positivo no CES/RS do que nos municípios, uma vez que muitos conselhos municipais são cooptados quando, por exemplo, o presidente do conselho é o secretário de saúde ou quando os conselheiros são todos funcionários da prefeitura.

U2	A possibilidade de existência de conselhos regionais, pois eles permitem a aproximação dos conselhos municipais com o conselho estadual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Espaço de disputa entre entidades;</li> <li>- Influência de interesses pessoais nas deliberações.</li> </ul>	<p><i>“Nos anos 90, até meados de 2008, éramos exemplo de controle social para todo o país. Começou uma disputa interna entre espaços, entre entidades, houve conflito de interesses e isso prejudicou não só o controle social, mas toda uma população. E hoje requer um repensar, um reorganizar”.</i></p>
U3	Os conselhos como meio de reunir diferentes entidades que têm em comum o compromisso com a saúde e como meio para promover e incentivar eventos que busquem o fortalecimento do SUS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragilidade dos conselhos;</li> <li>- Participação sem compromisso social;</li> <li>- Representações com defesas individuais;</li> <li>- Despreparo de alguns conselheiros;</li> <li>- Falta de acompanhamento na aplicação de recursos financeiros e no cumprimento dos percentuais mínimos obrigatórios para a saúde.</li> </ul>	<p>Percebe o CES/RS fragilizado pela composição do colegiado não estar completa. Lembra, também, que a situação da maioria dos conselhos municipais do Rio Grande do Sul é ainda mais grave.</p>
G1	Como fator positivo e específico do CES/RS e do conselho municipal de saúde de Porto Alegre, a presença de alguns conselheiros muito bem organizados e participativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indisponibilidade e falta de consciência por parte da sociedade civil;</li> <li>- Falta de renovação dos conselheiros;</li> <li>- Fragilidade dos conselhos municipais;</li> <li>- Incapacitação por parte de alguns conselheiros;</li> <li>- Excesso de discussões pontuais e falta de discussões relevantes.</li> </ul>	<p><i>“Com certeza todos os conselheiros que aqui estão contribuem pelo acúmulo, mas eu também entendo que precisaria ter uma renovação. Gente que viesse e que pudesse estar trazendo outros ares também para a discussão hoje do controle social”.</i></p>
G2	Os conselhos são uma conquista social, um canal de participação da sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfraquecimento do conselho como mecanismo de controle social;</li> <li>- Frágil representatividade;</li> <li>- Desmotivação generalizada para participar;</li> <li>- Desinteresse dos usuários e dos trabalhadores;</li> <li>- horários e locais inconvenientes;</li> <li>- Descrença de que a participação repercute em mudanças;</li> <li>- Pouca participação efetiva;</li> <li>- Pautas questionáveis;</li> <li>- Necessidade de renovação dos conselheiros;</li> <li>- Formato rígido, burocrático com estrutura engessada;</li> <li>- Reuniões maçantes.</li> </ul>	<p>O entrevistado destaca que o conselho estadual possui boa organização e está coordenado por uma presidenta engajada, contudo, questiona o modelo de uma forma geral.</p> <p><i>“Acho que tinha muito mais empolgação e entusiasmo para a participação de uma forma geral, não só nos conselhos, mas se reflete nos conselhos”.</i></p>

T1	A existência do próprio mecanismo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificuldade de encontrar pessoas dispostas, com disponibilidade de tempo e capacitadas;</li> <li>- Limitações na capacitação de novos conselheiros;</li> <li>- Falta de estrutura, de recursos financeiros, e, principalmente, de recursos humanos (incluindo assessoria técnica);</li> <li>- Composição do modelo de conselhos enfraquecida e subjugada à gestão.</li> </ul>	<p>Acredita que a realidade do CES/S seja semelhante à maioria dos conselhos no Brasil. Ressalta uma particularidade negativa do CES/RS: as entidades que o integram estarem previamente nomeadas em legislação.</p>
P1	O fato de o controle social carregar uma história de lutas que repercutiram, por exemplo, na conquista da lei complementar 141/12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partidarização e influência de posições ideológicas;</li> <li>- Casos onde o gestor ainda domina o controle social, ou ainda, o gestor é o próprio presidente do conselho.</li> </ul> <p><i>“A maioria dos conselhos tem uma história efetiva de controle e de integração e até de conflito com os gestores do Sistema Único de Saúde, fato que vem sempre em benefício do sistema”.</i></p>	<p>Existência de uma lei de criação que engessa a estrutura.</p> <p><i>“Há unanimidade na mesa diretora do CES/S em pensar que nós consideramos que a ocupação dos espaços e das representações deve ser decidida dentro dos segmentos”.</i></p> <p>Como ponto positivo específico ao CES/RS está a não aprovação dos orçamentos e contas do estado pelo fato de não se cumprir a lei de destinação dos recursos específicos para a saúde.</p>

QUADRO 2: Pontos positivos e negativos percebidos no modelo de controle social via conselhos de saúde e, especificadamente, fatores envolvendo o CES/RS

Em relação a peculiaridades do CES/RS, parcela dos entrevistados problematizou a legislação inicial do órgão, que determina quais as entidades podem integrar o conselho, impossibilitando, portanto, a participação de novos representantes, assim como mantém assento para entidades que não possuem mais interesse em participar, ou até mesmo deixaram de existir. Contudo, a percepção dos entrevistados é de que, de forma geral, a realidade dos demais conselhos no RS, ou mesmo no Brasil, seja semelhante ao CES/RS.

Na sequência, os entrevistados respondiam, a exemplo das conferências de saúde, se o modelo de controle social por meio dos conselhos de saúde é adequado ao momento atual do Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar dos entrevistados não firmarem convicção no esgotamento do modelo de controle social na saúde via conselhos, os mesmos salientam a necessidade de que ele seja repensado.

Ainda mais se levado em consideração a questão dos recursos alocados para os programas de educação permanente aos conselheiros e para a realização das conferências de saúde, redundando em “poucos resultados concretos, para deliberações pouco produtivas, e para haver interferências negativas de questões políticas partidárias” (G1).

O maior problema do modelo se vincula ao enfraquecimento do poder deste órgão e, principalmente, ao se conformar como uma ferramenta que não cumpre

integralmente suas atribuições. De acordo com alguns relatos, o modelo dos conselhos conforme está posto não é um formato inconveniente, sendo que o problema não está no modelo em si, mas em sua efetivação.

Avritzer (2012) menciona a efetividade como um dos elementos mais difíceis na arena das políticas participativas e atribui tal barreira ao fato de não haver articulação com a gestão.

[...] gostaria de discutir o elemento mais difícil do atual debate participativo, a questão da efetividade. Essa questão, que tal como as duas anteriores, está colocada para as políticas participativas desde o início da democratização, é a menos precisa na nossa pesquisa de opinião. Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões (AVRITZER, 2012, p. 22).

Aqueles que defenderam um novo modelo propuseram uma alteração profunda no regramento legal do que hoje se entende por conselhos de saúde, como sua conformação como uma autarquia ou assemelhado (órgão caracterizado por comandar a si mesmos e dotado de ampla liberdade de gestão).

Portanto, embora com graus diferentes de problematização, todos os entrevistados percebem que o modelo de conselhos para o controle social na saúde urge aprimoramento. Mesmo a parcela dos entrevistados que não defende a criação de um novo modelo, sinaliza para que o órgão seja reformulado com o propósito de que haja, de fato, um mecanismo adequado ao momento atual do Sistema Único de Saúde.

No Quadro 4 estão consolidadas as respostas da sexta questão do instrumento de coleta de dados, quanto à percepção de propostas alternativas à atual dos conselhos de saúde.

	PERCEPÇÃO	PROPOSTA	COMENTÁRIO
U1	Entrevistado pontua que, a princípio, este é o formato de órgão que deve permanecer.	Defesa do atual modelo, contudo, salienta latência de, por exemplo, haver renovação por parte dos conselheiros para melhorar a eficácia.	<i>Na realidade tem que fazer um olhar com mais cuidado para todo esse processo de controle social, para esse modelo de conselhos de saúde”.</i>
U2	Percebe como um modelo que pode ser aprimorado.	Sugere o engajamento de todas as entidades e de todos os representantes da sociedade civil organizada para a reconstrução do controle social na saúde via conselhos.	<i>“Precisamos de humildade, sentar ao redor de uma mesa, tentar fazer uma autocrítica e uma reconstrução do controle social como um todo sem questões pessoais interferindo naquilo que deve ser do coletivo”.</i>

<b>U3</b>	Não propõe descarte total do controle social na saúde no molde dos conselhos. Recomenda que se modifiquem os mecanismos falhos e que se fortaleçam os com bons resultados.	Sinaliza para ampliação na quantidade de entidades que integram os conselhos, para que haja maior integração com a academia e, principalmente, para que o Ministério Público atue sobre as denúncias da não aplicação dos percentuais mínimos na saúde.	<i>“Não podemos descartar tudo que existe. Em cada situação precisamos saber o que é bom e descartar o que não presta e, em muitos momentos, sair da mesmice. Ter coragem de dizer isso não dá mais!”</i>
<b>G1</b>	Revela conhecimento da existência de propostas alternativas ao modelo de controle social via conselhos de saúde, porém, desconhecimento de quais e como seriam. Alerta para a mudança do atual modelo, uma vez que o controle social não está ocorrendo na prática.	<i>“Quando eu digo que os conselhos estão se perdendo em discussão de fatos pontuai... Esta, para mim, era uma discussão que deveria estar sendo feita dentro do próprio conselho e que não se faz”.</i>	<i>“Não conheço essas alternativas, mas sei que existe... Há que se mexer em algumas coisas que eu não me atrevo agora a dizer, ou sugerir quais são, porque acho que eu fiquei muito mais na execução e por isso não estou me apropriando do assunto para poder opinar”.</i>
<b>G2</b>	Entrevistado alerta para a complexidade existente ao se propor um novo modelo ou uma solução para o atual. Saliencia a latência para a criação de uma via alternativa para as demandas da população chegar aos conselhos.	Sugere um modelo alternativo com menos rigidez, com renovação dos meios e das formas de comunicação, com respostas para as reivindicações sociais como fator motivador e restituidor do entusiasmo entre a sociedade para o controle social.	<i>“Acho que tinha que ter um jeito mais fácil de as pessoas simplesmente serem ouvidas. Essa é uma coisa que eu vejo que falta no mecanismo dos conselhos</i>
<b>T1</b>	Identifica necessidade de reformulação dos conselhos para que haja novas representações e maior reconhecimento deste mecanismo de controle social por parte da população e da gestão. No caso do CES/RS, aponta para a necessidade de nova legislação.	Como uma alternativa de mudança para o modelo sugere que os conselhos pudessem tornar-se órgãos independentes, com maior autonomia:	<i>“Precisamos gente com realmente disposição, garra, vontade de realmente fazer e, por outro lado, ter um reconhecimento -acho eu que dá própria sociedade e da gestão- da importância desse órgão para que ele tenha a estrutura que ele precisa, para que ele consiga realmente funcionar”.</i>
<b>P1</b>	Entrevistado não percebe uma proposta alternativa melhor que a estruturação que há hoje.	Defende a permanência do modelo atual, ressaltando que ele precisa de melhoras, mas que está em um formato satisfatório.	<i>“O modelo está muito bom. Ele deve continuar e deve melhorar.</i>

QUADRO 4: Propostas alternativas ao atual modelo dos conselhos de saúde para efetivar o controle social no SUS

Apesar de não ter sido sugerida nenhuma proposta alternativa, os entrevistados alertam para a urgência em se repensar, senão todo o modelo, alguma parcela. Entre as sugestões de aprimoramento dos conselhos está a criação e/ou reformulação em um formato mais flexível, com renovação dos meios e das formas de comunicação e com novas representações. Os entrevistados sugerem, também, a criação de uma via

alternativa para encaminhar as demandas da população, e que os conselhos pudessem tornar-se órgãos independentes, com maior autonomia, tais como autarquias (criação por leis específicas, autonomia administrativa e financeira).

Por fim, emergem das entrevistas e estão presentes de forma recorrente na literatura, a qualificação dos conselheiros (do despreparo técnico às formas de indicação e renovação), as debilidades no processo de fiscalização e acompanhamento na aplicação de recursos e o não reconhecimento dos conselhos de saúde, tanto por instâncias superiores quanto pela própria população.

Entre os problemas não mencionados no *check list*, a ausência de repercussões frente às denúncias de não cumprimento da lei complementar 141/12, seja nos municípios ou estado do Rio Grande do Sul, que deveria redundar em ausência de repasses federais até a normalização da alocação de recursos na área da saúde.

Exceto peculiaridades, a situação do modelo de controle social na saúde, segundo a percepção dos entrevistados, é semelhante aos demais conselhos do país. Os problemas relatados na literatura são semelhantes ao apontado pelos entrevistados quanto à atual situação do CES/RS e são coerentes com as questões descritas anteriormente, principalmente quanto aos pontos negativos.

Neste contexto, dois pontos devem ser considerados. O primeiro, a percepção negativa (explicitado nas falas de por U1, U2 e P1) quanto ao posicionamento político-ideológico por parte dos conselheiros. Os conselhos são espaços de disputa de poder no qual o enfrentamento político é constante e é parte inerente ao processo. Assim, uma abordagem fundamentalmente tecnicista do problema não se adequaria a esta esfera de representação da sociedade civil organizada. Violin (2006) já havia problematizado tal fato na sociedade brasileira ao identificar um desconhecimento de que a sociedade civil é uma arena de lutas de classes.

O segundo ponto diz respeito à proposição de transformar os conselhos de saúde em órgãos autônomos, tais como autarquias. Sendo tal hipótese considerada, se incorreria em uma maior formalização dos conselhos à estruturação formal do governo. E, se por um lado até poderia ganhar maior autonomia por dotação orçamentária própria, haveria um aumento dos processos formais (burocratização) e atrelamento a todo um arcabouço jurídico que poderia inviabilizar os conselhos como canais de controle e participação social nos quais a sociedade civil organizada pode reivindicar demandas e fiscalizar o Estado.

Importante mencionar ainda, a percepção de que a maior problematização do modelo de conselhos para o controle social na saúde, segundo os conselheiros entrevistados, residiu em questões técnicas/burocráticas do órgão quando, na verdade, esperava-se que a discussão estivesse focada na preocupação com a participação e controle social e com a adequação do modelo de conselhos de saúde ao momento atual do SUS.

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados desse estudo identificaram inúmeras fragilidades nos conselhos de saúde. Segundo a percepção dos conselheiros entrevistados e integrantes do CES/RS, semelhante aos relatos encontrados na literatura, são várias as dificuldades que os conselhos enfrentam enquanto órgãos de controle social, sendo que sua adequação como modelo de democracia participativa deva ser, ao menos, interrogada

Ao se buscar identificar a adequação do conselho ao momento atual do Sistema Único de Saúde foi latente a necessidade de reformulação e/ou adequação do formato, uma vez que, pela percepção dos entrevistados, embora a proposta seja boa, não está sendo possível efetivá-lo integralmente.

Destaca-se a percepção como um modelo enfraquecido (G2) ou como um modelo que não está cumprindo integralmente suas atribuições (U1, T1), gerando alguma desmotivação e, no seu limite, inclusive esgotamento (U3). Apenas um entrevistado (P1) opõe-se à percepção da não adequação dos conselhos como meio satisfatório para o controle social na saúde no Brasil.

Quando questionados sobre os principais fatores positivos e negativos vinculados à efetivação do controle social destaca-se como pontos negativos referidos a fragilidade dos conselhos municipais (U1, G1, T1 e P1); a falta de renovação dos conselheiros (U3, G1, G2 e T1); a frágil representatividade (U3, G1, G2 e T1); os entraves de questões políticas partidárias (U1, U2 e P1); a falta de consciência por parte da sociedade civil (G1, G2 e T1); e, as reuniões com pautas questionáveis (U2, G1 e G2). Como pontos positivos, quase que por unanimidade, convencionou-se destacar a existência dos conselhos como uma conquista social.

Ao se buscar a existência de proposta alternativa à atual dos conselhos chegou-se à constatação do desconhecimento da existência de tais propostas pelos entrevistados, ainda que tenha sido percebida a necessidade de novo modelo (G1, G2 e T1) ou a manutenção com reformulação do atual (U1, U2, U3 e P1). Vale lembrar que são mais de 5570 conselhos municipais, 27 conselhos estaduais e mais de 100 mil brasileiros envolvidos nas ações de controle social e comprometidos com o direito à saúde.

Ao se buscar a existência de proposta alternativa à atual dos conselhos chegou-se a constatação de que considerável parcela dos entrevistados desconhece a existência de tais propostas. Enquanto G1, G2 e T1 julgam necessário que haja um novo modelo, U1, U2, U3 e P1 defendem a permanência do modelo atual, contudo, salientam que haja melhorias.

Tendo em vista a complexidade de se tratar temas como controle social, gestão, saúde, democracia participativa e demais relações que envolvem políticas públicas, é desafiador propor alternativas ao controle social na saúde, ainda que necessário. Embora se tenha constatado um modelo com problemas, tais lacunas não configuram necessariamente a proposição de que o formato atual esteja esgotado. Novas pesquisas devem vir a acrescentar tal discussão.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.
- AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2012. p. 7-24
- BERCLAZ, M.S. **A Dimensão Político-Jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- BRASIL. Portal da Transparência. Conselhos Municipais e Controle Social. Controle social- Conselhos municipais e controle social. Ministério de Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaisControleSocial.asp>> Acesso em: 18 ago. 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselhos de Saúde: a responsabilidade do controle social democrático do SUS**. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. 2. ed., Brasília: Ministério da Saúde, 2013. 28 p.
- BRAVO, M. I.S. Gestão Democrática na Saúde: A Experiência dos Conselhos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em: **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. v. 3, Brasília: ABEPSS, 2000.
- COELHO, V.S.R.P. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 78, p. 77-92, jul. 2007.
- CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.
- CORTÊS, S.M.V. Construindo a Possibilidade da Participação dos Usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 18-49, 2002.
- GONÇALVES, M.L.; ALMEIDA, M.C.P. de. Construindo o controle social e a cidadania em uma experiência concreta: o conselho municipal de saúde (CMS) de Ribeirão Preto (SP). **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 61, p. 167-175, 2002.
- MEDEIROS, R. B. de. Saúde e gestão democrática: Uma análise crítica sobre os conselhos de saúde. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 9-14, 2010.
- NARVAI, P.C.; PEDRO, P.F.S. Práticas de saúde pública. In: **Saúde pública: bases conceituais**. São Paulo: Atheneu, 2008, p. 269-297.
- SANTOS, L. A. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DIAP, 2000.
- VALLA, V. V. Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários Participarem e os Determinantes da Participação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 31-32, 1998.
- VIOLIN, T.C. A sociedade civil e o Estado ampliado por Antônio Gramsci. **Revista Eletrônica do Cejur**, v. 1, n. 1, 2006.

## GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: A FUNDAÇÃO ESTATAL DE DIREITO PRIVADO E AS REPERCUSSÕES PARA OS TRABALHADORES

**Luciene Rodrigues da Silva Garcia Augusto**

**RESUMO:** Este artigo objetiva discorrer acerca da Fundação Estatal de Direito Privado como um novo modelo de gestão da saúde pública no Brasil, tendo como base de estudo a realidade do Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa é de cunho qualitativo, de caráter exploratório e foi realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental, onde o foco principal é refletir acerca das repercussões desse modelo de gestão para os usuários e trabalhadores da saúde pública. Para isso, elegeu-se as categorias de análise força de trabalho, controle social e política social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fundação Estatal de Direito Privado; Gestão da Saúde; Classe Trabalhadora.

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the State Foundation of Private Law as a new model of public health management in Brazil, based on the reality of the State of Rio de Janeiro. The research is qualitative, of an exploratory nature and was carried out based on a bibliographical and documentary survey, where the main focus is to reflect on the repercussions of this management model for users and public health workers. For this, the categories of labor force analysis, social control and social policy were

chosen.

**KEYWORDS:** State Foundation of Private Law; Health Management; Working class.

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo realizar algumas considerações acerca das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), apresentadas como um “novo” modelo de gestão para a saúde pública. O interesse principal se volta para a experiência recente das unidades de saúde vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro, com foco principal de análise nas repercussões desse tipo de parceria público-privada para os trabalhadores e usuários do SUS.

Um dos principais polos econômicos, culturais e políticos do país, o estado do Rio de Janeiro foi um dos pioneiros na implantação dessa modalidade de gestão da saúde e é um dos que possui maior abrangência na adoção das FEDP na saúde, além de possuir muitas unidades hospitalares de referência nacional. Para isso, foi realizada uma pesquisa de cunho qualitativo, de caráter exploratório, a partir de levantamento bibliográfico e documental. O levantamento bibliográfico buscou mapear textos, artigos e trabalhos científicos voltados

à discussão sobre os diferentes modelos de gestão da saúde, com ênfase nas FEDP. A pesquisa documental baseou-se no levantamento de dados e informações referentes às legislações e aos contratos que se abarcam as Fundações, a partir de busca na rede mundial de computadores, especialmente nas páginas oficiais virtuais das secretarias estaduais de saúde, além do Ministério da Saúde. Somado a isso, textos acadêmicos de estudiosos que se aprofundam no estudo da referida temática foram de suma importância para fundamentar o debate. A partir disso, pode-se inferir acerca dos desafios e limites impostos pela adoção desses novos modelos de gestão na saúde, em particular a Fundação Estatal de Direito Privado. Cabe ressaltar que embora os novos modelos de gestão estejam na ordem do dia da agenda setorial da saúde brasileira, ainda são poucos os estudos que se voltam para acompanhar e analisar os rumos e efeitos da adoção dos mesmos na saúde pública brasileira. Nesse sentido, buscar-se-á contribuir para uma maior compreensão e conhecimento sobre a temática, estimulando o debate crítico em torno da questão.

## **2 | CONTEXTUALIZAÇÃO DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO NO CENÁRIO BRASILEIRO**

As FEDP foram instituídas no governo Lula com a criação do Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, mas as justificativas que desencadearam a criação do referido projeto já se encontravam na crise dos hospitais do município do Rio de Janeiro, que eclodiu em 2005.

Vale mencionar que em 2005, o estado do Rio de Janeiro, vivenciou uma importante crise na saúde pública no âmbito da rede municipal. Devido à proporção dessa crise, o governo federal decretou situação de calamidade pública e assumiu o controle dos seis maiores hospitais da cidade. Como forma de apoio, foram criados hospitais de campanha das forças armadas (marinha, exército e aeronáutica), além da contratação temporária de médicos e especialistas, de compras extraordinárias de remédios e da mobilização de equipamentos e profissionais de outras cidades. É interessante ressaltar, que essa crise foi um dos argumentos utilizados pelo presidente Lula para criar as Fundações Estatais de Direito que poucos anos depois integraria a rede de saúde pública do Rio de Janeiro.

Este projeto das FEDP foi criado para explorar vários segmentos que não fossem exclusivos do Estado, tais como: saúde, educação, cultura, previdência, assistência social, dentre outras, mas é na saúde que sua presença é mais expressiva.

Sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro se fez ainda na época da ditadura militar, por meio do decreto lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que era referente à reforma administrativa a nível federal. Contudo, duas décadas depois tal normatização foi alterada pelo decreto lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987, em que a fundação passou a ser caracterizada como regime jurídico de direito privado, também podendo ser

implementada no âmbito dos estados e municípios. Em 1998, a normatização jurídica das fundações estatais foi alterada através da emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, mais conhecida como emenda da contrarreforma do Estado brasileiro, do governo de Fernando Henrique Cardoso, e passaram a ser caracterizadas como de direito privado ou público, ficando a critério do legislador optar por essa decisão conforme a necessidade existente. Atualmente, as FEDP são normatizadas pelo Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, criado no segundo mandato de Lula e apresentado pelo Ministério do Planejamento e Ministério da Saúde, em 13 de julho de 2007, ao Congresso Nacional como sendo um “novo” modelo de atenção à saúde e de gestão que define as áreas de atuação da mesma.

Granemann, assim como outros estudiosos (BRAVO; CORREIA; MENEZES; TEIXEIRA), enxerga as FEDP como sendo um projeto de reforma do Estado brasileiro na esfera das políticas sociais, e que se revelam como formas atualizadas das parcerias público-privadas, mesmo os seus formuladores negando a existência de qualquer semelhança entre as fundações e as demais formas de privatização do Estado já implementadas no Brasil. Contudo, Granemann (2008) afirma que “essa argumentação não ultrapassa o argumento jurídico”:

“As fundações estatais são formas atualizadas das parcerias público privadas, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), das Organizações Sociais (OS), das Fundações de Apoio e de numerosas outras tentativas que sempre tentam repetir o mesmo– privatizar - sob emblema diverso para que a resistência dos trabalhadores seja vencida. O essencial é que as reduções do Estado para o trabalho em nome da eficácia e da eficiência do serviço ao público, pela mesma medida, significam o aumento do Estado para o capital e é por isto que as denominamos privatização” (p.37).

Corroborando com esse mesmo pensamento, Correia (2009, p.2) menciona que as FEDP compõem “a agenda do Banco Mundial para os países por ele subsidiados para a viabilização do ajuste estrutural, no sentido de diminuir a área de atuação do Estado e de ampliar a esfera de atuação do setor privado” incluindo-se a isso inclusive os serviços coletivos, a exemplo da saúde. Além disso, o referido projeto tem como eixo a flexibilização da gestão pública o que atingirá e resultará na flexibilização e, conseqüentemente, “na precarização do trabalho; na relação promíscua entre o setor público e o privado, com o favorecimento desse último; e na retração ou mesmo anulação do controle social” (CORREIA, 2009, p.2) dentre outros impactos para os trabalhadores.

Seguindo essa lógica, percebe-se que o projeto das FEDP implica nos direitos dos trabalhadores, uma vez que o mesmo reduz a ação do Estado para o trabalho e, desse modo, acaba por ampliar a atuação do capital (GRANEMANN, 2008), repercutindo na esfera das relações de trabalho e da participação social.

### 3 | A FUNDAÇÃO ESTATAL DE DIREITO PRIVADO NA REDE ESTADUAL DE SAÚDE PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO

No Brasil existem numerosas Fundações Estatais de Direito Privado atuando em distintas áreas das políticas sociais, confirmando que tais Fundações não se restringem ao setor saúde. Especificamente na esfera da saúde pública verificou-se a existência de seis FEDP já constituídas em três estados. Percebeu-se, ainda, através da pesquisa realizada, que diversos estados brasileiros que não possuem a FEDP adotam as Organizações Sociais (que também são formas de parcerias público-privadas) para gerir a saúde, a exemplo do Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, São Paulo, dentre diversos outros. O quadro abaixo demonstra as FEDP que estão inseridas no atual cenário da saúde pública brasileira e nos respectivos estados.

ESTADO	FEDP	UNIDADES DE SAÚDE SOB A GESTÃO DA FEDP
SERGIPE	Fundação Hospitalar de Saúde (FHS)	13
	Fundação de Saúde Parreiras Hortas (FSPH)	3
	Fundação Estadual de Saúde (FUNESA)	11
RIO DE JANEIRO	Fundação Saúde (FS)	14
MATO GROSSO DO SUL	Fundação de Serviços de Saúde de Dourados (FUNSAUD) Fundação Estatal de Saúde de Aparecida do Taboado (FESAT)	(não foram encontradas informações a respeito das unidades sob a sua gestão.)

Tabela 1: Fundações Estatais de Direito Privado atuantes na saúde brasileira (2015-2016)

Fonte: elaboração própria. Levantamento realizado em 02/01/16 que considerou apenas as FEDP instituídas no âmbito das secretarias estaduais de saúde e cuja informação constava nas páginas virtuais oficiais desses órgãos.

O Projeto de Lei referente à atuação das fundações estatais foi sancionado pelo Poder Executivo na forma da Lei nº 5.164 de 17 de dezembro de 2007 e as mesmas foram instituídas através do decreto nº 43.214 de 28 de setembro de 2011, aprovado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Esse Decreto, autoriza o Poder Executivo estadual a instituir três Fundações, que são unidades que fariam parte da *Fundação Saúde*, a saber: a Fundação Estatal dos Hospitais Gerais, a Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência e Emergência e a Fundação Estatal dos Institutos de Saúde e da Central de Transplante, conforme consta no artigo primeiro da Lei nº 5164 de 17 de dezembro de 2007. Em 28 de agosto de 2012, a Lei estadual nº 6304 incorporou as três fundações, criando a Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com referida legislação a Fundação Saúde tem como finalidade executar e prestar serviços de saúde ao Poder Público no âmbito da Secretaria de

Estado de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro (SESDEC), na esfera do Sistema Único de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Sua estrutura organizacional está dividida em dezesseis repartições com características, funções e objetivos distintos, conforme aponta a figura abaixo:

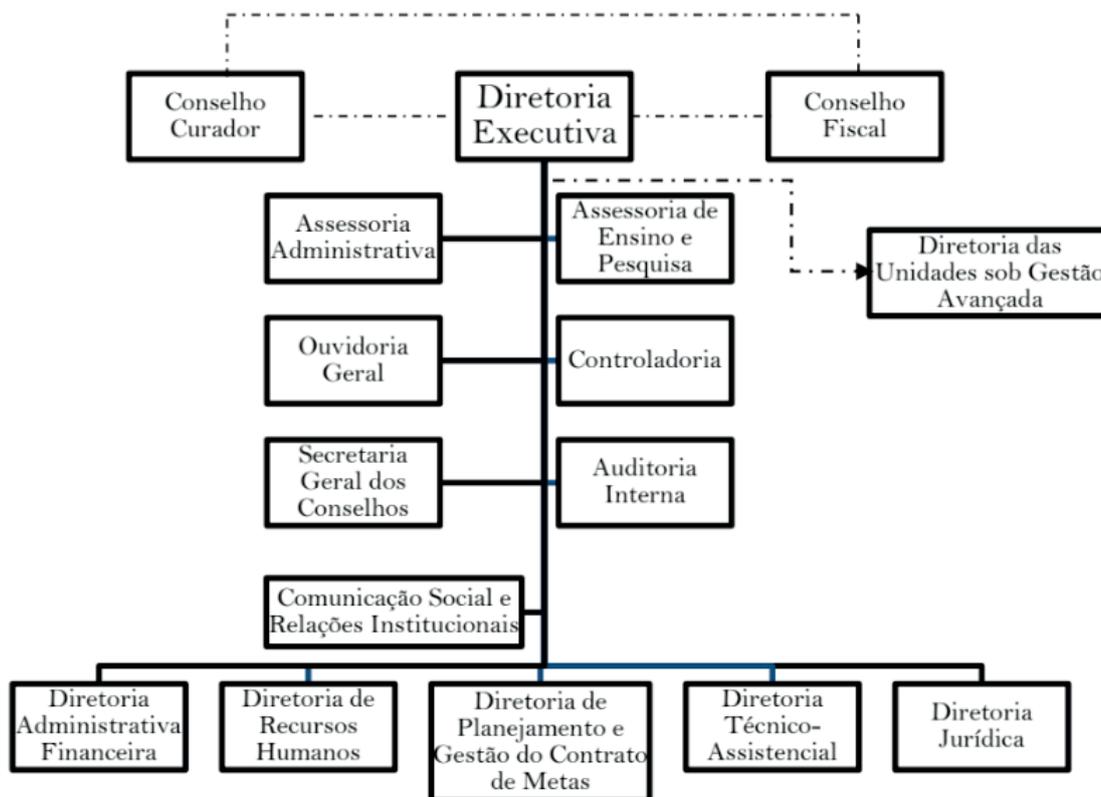


Figura 1: Estrutura organizacional da Fundação Saúde

Fonte: endereço eletrônico da Fundação Saúde – [www.fundacaosaude.rj.gov.br](http://www.fundacaosaude.rj.gov.br) (acessado em dezembro de 2015).

No que diz respeito aos órgãos colegiados, ressalta-se, como informação pertinente ao nosso debate, que, de acordo com a Lei nº 5164 de 17 de dezembro de 2007, o Conselho Curador, órgão superior de direção, fiscalização e controle da Fundação, é constituído de nove membros titulares e suplentes. Dentre os quais: 5 membros indicados pelo Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil; 1 membro indicado pelo Conselho dos Secretários Municipais de Saúde - COSEMS; 1 membro indicado pelo Conselho Estadual de Saúde, dentre os representantes dos usuários; 1 membro eleito entre os empregados e servidores cedidos da Fundação Estatal; e 1 membro indicado pela Academia Nacional de Medicina. O mesmo será presidido por um dos membros indicados a critério do Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil.

Já o Conselho Fiscal, órgão de controle interno, responsável pela fiscalização da gestão econômico-financeira da Fundação Estatal, é integrado por 1 representante indicado pela SESDEC; 1 representante indicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; e 1 representante indicado pela Secretaria de Estado de Fazenda, sendo presidido pelo representante da SESDEC.

E o terceiro órgão colegiado, a Diretoria Executiva, que é responsável pela

gestão da Fundação Estatal e subordinada ao Conselho Curador, tem em sua composição 1 Diretor Executivo; 1 Diretor Administrativo-Financeiro; 1 Diretor de Recursos Humanos; 1 Diretor de Planejamento e Gestão do Contrato de Metas; 1 Diretor Técnico-Assistencial; e 1 Diretor Jurídico, sendo que o Diretor Executivo será nomeado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Com relação a esses três órgãos colegiados, o que vale destacar é que o espaço de participação social de usuários e outros representantes da sociedade civil nos processos decisórios das ações dessa Fundação Estatal de Direito Privado se restringe apenas ao Conselho Curador, e ainda em número muito reduzido, visto que a maioria que compõe tal conselho são representantes do governo, atingindo profundamente a questão do controle social na política de saúde.

No que se relaciona ao *financiamento*, Coelho (2013, p.144) indica que na FEDP os recursos referentes ao pagamento da folha de pessoal e de outras despesas de custeio “estão condicionados à contratualização de resultados”. Dessa maneira a FEDP estabelece com o Poder Público uma relação distinta da estabelecida com os que integram a esfera de direito público. Assim, a FEDP “não terá recursos assegurados para seu funcionamento nos orçamentos fiscais e de seguridade social, como ocorre com os entes de direito público instituídos pelo Estado (PAES, 2009 apud COELHO, 2013, p. 144)”. O que se traduz no fato de que a mesma precisará negociar com o Poder Público, anualmente, os custos relacionados à sua folha de pagamento e a seus serviços.

Somado a isso, o artigo 12 da lei nº 5164/07 indica que os recursos das Fundações, que compreendem a sua receita e sua renda, são resultantes dos recursos que lhe forem pagos pela prestação de serviços ao Estado; das rendas de seu patrimônio; das doações, legados e subvenções; e dos derivados de contratos, convênios e outros instrumentos congêneres por ela celebrados com o Poder Público e a iniciativa privada.

#### **4 | AS REPERCUSSÕES DA FEDP PARA USUÁRIOS E TRABALHADORES DA SAÚDE PÚBLICA**

A FEDP é parte do projeto de parceria entre governo e capital, que oferece à iniciativa privada uma autonomia para decidir a respeito de vários quesitos, a exemplo dos gastos, da contratação de profissionais e do plano de emprego, carreiras e salários.

Diante do elucidado, torna-se necessário expor o que consta na lei nº 5.164 de 17 de dezembro de 2007 das FEDP e nos decretos referentes à Fundação Saúde, FEDP que permeia a nossa discussão, apresentando os efeitos que tal modelo apresenta para usuários e trabalhadores do SUS, sendo estes últimos os atores diretamente mais atingidos por tal modelo.

Para o exame dessa questão no âmbito deste trabalho elegeu-se três categorias

de análise, a saber: força de trabalho, controle social e políticas sociais.

Em relação à primeira dimensão, *força de trabalho*, consta no artigo 22, 23 e 24 da lei que instituiu a Fundação Saúde que o regime jurídico CLT (Consolidação das Leis de Trabalho) regerá as relações de trabalho, sendo que os trabalhadores serão contratados mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Somado a isso, a referida lei prevê que a Fundação tem total autonomia para organizar seu quadro de pessoal mediante plano de empregos, carreira e salários.

Com relação ao exposto, concorda-se com Granneman (2008) que afirma que esse argumento do concurso público apresentado pela legislação dá a entender que o regimento de contratação continuará a ser diferenciado e mais difícil do que os existentes no mercado. Apreende-se disso, que essa dinâmica de contratação está inserida nos padrões de reestruturação neoliberal, posto que os trabalhadores irão se submeter a concursos públicos para trabalhar na esfera da saúde pública, mas sem ter garantida a sua estabilidade no trabalho. Dessa forma, pela CLT os empregadores poderão contratar e demitir com menos dificuldades, idêntico ao que ocorre na iniciativa privada, isto é, o regime que deveria ser estatutário, pelo fato de os trabalhadores estarem inseridos em unidades de saúde 100% públicas, são direcionados para o regime celetista. Ainda com relação a essa discussão, Teixeira (2010) aponta que:

“Tal política permite a admissão e demissão pelo empregador na unidade pública de saúde, nos moldes privatistas de reestruturação neoliberal. O mesmo poder de contratar está implícito no poder mercadológico/empresarial de demitir. A lógica será a que preside o setor privado, portanto, a acumulação é concretizada também pela superexploração da força de trabalho, com a intensificação da jornada de trabalho” (p.237).

O argumento utilizado pelo governo a respeito da forma de contratação também se relaciona à eficácia e eficiência, como parte do planejamento do Estado:

“Vale lembrar que os regimes estatutários, caracterizados pela estruturação em carreiras está voltado para a promoção dos valores de governança, especialmente daqueles que a sociedade considera importantes para os agentes responsáveis pela aplicação da lei ou realização da vontade coletiva. (...) Por outro lado, **nas áreas em que atua de forma concorrente com a iniciativa privada, é indispensável que o Estado possa aplicar o regime de emprego celetista, mais flexível e aberto à inovação e à especialidade, atributos essenciais a quem atua em ambiente concorrencial e precisa garantir a qualidade dos serviços e a incorporação de novas tecnologias geradas para o setor.** O conceito de postos profissionais, remunerados com base nos valores praticados no mercado, concede maior **eficácia e eficiência** gerencial a essas organizações, além da possibilidade de cooptação e manutenção de quadros qualificados de profissionais” (MPOG, 2007, p. 17 apud GRANNEMAN, 2008, p. 6, grifos nossos).

O que o governo também sugere é que o trabalhador não terá a estabilidade no seu emprego, mas em contrapartida terá a possibilidade de obter maiores salários, e Granneman (2008) afirma que isso será algo inalcançável na totalidade

dos trabalhadores das FEDP. Além disso, o Estado encontra nos trabalhadores que possuem estabilidade uma categoria de grande oposição, visto que:

“a privatização das políticas sociais tem nos servidores públicos - no Brasil como em todo o mundo - os seus mais sérios oponentes. A resistência à privatização dos Estados não somente encontrou nos servidores públicos a defesa de seu espaço de trabalho como, principalmente, foram estes trabalhadores os que mais se opuseram às políticas de amputação dos direitos da classe conformados nas políticas sociais” (GRANNEMAN, 2008, p. 6).

Ainda que não haja dados concretos e reais, a possibilidade de apreensão por parte dos servidores públicos das unidades de saúde geridas pela referida FEDP deve ser grande, haja vista que a própria lei da FEDP afirma em seus artigos 42 e 43 que:

“Art. 42 - Poderão ser cedidos servidores e empregados da Administração Pública, nos termos previstos na legislação específica e no Contrato de Gestão. Parágrafo único - A cessão prevista no *caput* dar-se-á pelo prazo de doze meses, prorrogável sempre pelo mesmo prazo a partir da solicitação oficial por parte da Fundação Estatal, podendo ser cancelada a qualquer tempo.

Art. 43 - Os servidores cedidos ficarão sujeitos ao mesmo regime de carga horária aplicável aos empregados da Fundação Estatal com idênticas atribuições e qualificação profissional”.

Além do mais, Granneman revela o pensamento do Estado a respeito da qualidade na prestação dos serviços, visto que “quando a ação é executada pelo Estado é dispensável a qualidade de serviços e a incorporação de tecnologias, pois estes são atributos necessários ao mundo concorrencial” (GRANNEMAN, 2008, p. 6).

Somado a isso, a FEDP organiza o seu próprio quadro de pessoal em decorrência do seu plano de carreira, emprego e salários, além de ter autonomia para contratar e firmar convênios com terceiros, conforme é apresentado pela legislação em voga: “Art.24 Cada Fundação organizará seu quadro de pessoal mediante plano de empregos, carreira e salários, conforme regulamento específico mencionado no art. 15, inciso IV, desta Lei” (Lei nº 5164/07).

Além de tudo, Granneman (2008) indica que essa forma de contratação da força de trabalho das FEDP por CLT e de seu poder decisório na organização do quadro de pessoal conduz ao enfraquecimento dos trabalhadores no concernente ao seu poder de organização como classe. Conforme apontou Correia “*pois com as várias Fundações a serem criadas passam a ser regidos por diversos contratos trabalhistas, não se reconhecendo como única categoria, ou seja, funcionários públicos*” (CORREIA, 2011, p.46 apud COELHO, 2013, p.15).

No tocante ao *controle social*, segundo aspecto de análise, percebe-se que a FEDP não enfatiza o mesmo, dado que não prevê os Conselhos Gestores de Unidades, mas sim os Conselhos Curadores. Conforme sinalizado no primeiro tópico deste capítulo, os Conselhos Curadores são o único espaço de participação social dos usuários e de outros entes da sociedade civil nas unidades de saúde sob gestão da

FEDP e, além disso, a representatividade destes se dá em número muito pequeno, e dentre estes têm-se apenas um membro eleito entre os empregados e servidores cedidos da Fundação Estatal; ao contrário dos representantes indicados pelo governo, que são a maioria da composição. Grannemann aponta que esses conselhos podem vir (e afirma exemplos já ocorridos nos governos de FHC e Lula) a tornar-se: “o centro da privatização do Estado, de defesa dos interesses do capital e instrumentos de cooptação de intelectuais, sindicalistas e de representantes dos movimentos sociais”, isso porque:

“(...) o espaço para a participação da força de trabalho – tanto a empregada nas fundações como a de usuários da política social - é muito restrita e – diga-se, de modo muito coerente com toda a proposta de fundações estatais – a ênfase no processo decisório das ações da fundação estatal revela o primado da ‘técnica’, como ação neutra, sobre a política” (2008, p.9)

Com relação à última categoria de análise, destaca-se que as FEDP são isentas da contribuição com o Fundo Público Estatal, e isso é amparado por lei, visto que a mesma não é regulada pela iniciativa privada (é integrante da administração pública indireta).

Conforme o entendimento de Granneman (2008, p.7), o que importa destacar com relação a isso é o fato de não haver o recolhimento de impostos e de contribuições das FEDP para a formação do fundo público, isto é, de orçamento que financiará para as políticas sociais da seguridade social, sendo “as políticas sociais, elas mesmas instrumentos que viabilizam os direitos e a proteção social da força de trabalho ocupada e excedente”.

Assim, o que ocorre é que o Estado concentra seus esforços apenas no que tange ao financiamento e ao controle desses serviços ao invés de promover o seu oferecimento direto. Diante disso, o que se depreende é que as FEDP seguem, mesmo que de forma não normatizada, um direcionamento consoante à lógica neoliberal, trazendo prejuízos aos trabalhadores e usuários do Sistema Único de Saúde e repercutindo na esfera dos direitos sociais historicamente conquistados através de lutas. Nesta dinâmica os profissionais de Serviço Social comprometidos com o projeto ético-político, com o olhar crítico sobre a realidade, devem buscar o fortalecimento do poder popular, desvelando o potencial que este pode apresentar no enfrentamento à ordem dominante face às ofensivas neoliberais de tornar a saúde uma mercadoria.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desencadeadas até aqui permitiram refletir sobre a Fundação Estatal de Direito Privado, como um novo modelo de gestão da saúde pública, sendo um exemplo manifesto da lógica neoliberal que está em curso no Brasil. A análise

principal recaiu sobre os rebatimentos que esse modelo de gestão promove para os usuários e para os trabalhadores da saúde pública.

Foi possível perceber que a principal justificativa da esfera governamental para a adoção desse modelo de gestão é o discurso da “eficácia e eficiência” na qualidade da saúde oferecida aos usuários. Entretanto, o que se depreendeu vai muito adiante desse argumento. A Fundação Estatal de Direito Privado é uma forma que o Estado encontrou para repassar os recursos públicos à iniciativa privada, favorecendo assim o grande capital e ao mesmo tempo se desresponsabilizando de suas obrigações constitucionais.

Para enfatizar o debate acerca das repercussões desse modelo de gestão na saúde pública do Rio de Janeiro foi elencada três categorias de análise, pautadas na bibliografia pesquisada: força de trabalho, controle social e políticas social.

Em relação à questão da força de trabalho vimos que as Fundações Estatais de Direito Privado rompem com a estabilidade dos servidores públicos tornando-os vulneráveis à dinâmica de mercado e também aos interesses da iniciativa privada. Os atuais servidores públicos lotados nas instituições geridas pela Fundação Saúde podem se sentir ameaçados ao não aderirem a esse novo modelo de gestão, na medida em que o contrato firmado estabelece que a não adesão a proposta poderá implicar na sua transferência para outra instituição.

Outra questão importante diz respeito à participação social. O contrato da Fundação Saúde prevê três instâncias colegiadas, das quais apenas uma, o Conselho Curador, admite a participação de representantes dos usuários e dos trabalhadores em sua composição. Todavia, essa participação se dá em um número bastante reduzido (apenas um representante de cada um desses dois segmentos), em contraposição ao quantitativo de representantes da gestão. Cabe indagar em que medida essa representação dos usuários e dos trabalhadores pode, de fato, interferir nas decisões tomadas. A probabilidade é que essa representação assuma um caráter formal, sob aparência de um controle democrático. Esse conjunto de aspectos permite inferir que as FEDP são uma forma de enfraquecimento da organização, mobilização e luta dos trabalhadores.

Por fim, destaca-se que a Fundação Estatal de Direito Privado é, por lei, isenta do pagamento de contribuições financeiras e impostos. Isso repercute na constituição do Fundo Público, com impactos diretos no financiamento das políticas sociais e no próprio reconhecimento nos direitos de cidadania.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento. Ministério da Saúde. **Fundação Estatal: metas, gestão profissional e direitos preservados** – informações sobre o projeto de lei complementar enviado ao Congresso Nacional pelo governo federal. Brasília, DF: Ministério do Planejamento; Ministério da Saúde, 2007.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar nº 92-A**, de 2007. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360082](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360082)

BRAVO, M. I. de S; MENEZES, J. S. B. de. Política de saúde no Rio de Janeiro: algumas reflexões a partir dos anos 1980. In: BRAVO, M. I. de S. et al. **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde. Rio de Janeiro**. Editora UERJ: Rede Sirius, 2007.

CISLAGHI, J. F; CONCEIÇÃO, T. S; TEIXEIRA, S. O. **O financiamento da saúde no Brasil: principais dilemas**. In: Revista Temporalis, n.23. Brasília (DF) 2012. Ano 12, p.97-124.

COELHO, T. A. D. **Os chamados novos modelos de gestão dos serviços públicos de: contexto, atores e desenho organizacional**. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 2013.

CORREIA, M. V. C. Porque ser contra aos novos modelos de gestão do SUS? In: **Saúde na atualidade: por um sistema de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade** – 1ª ed. – Rio de Janeiro – UERJ, Rede Sirius, 2011. 76p.

DALLARI, D. de A. **Fundações estatais: proposta polêmica**. In: Revista Direito Sanitário. n.1, v.10 São Paulo mar./jul. 2009. p. 71-80.

GRANEMANN, S. **Fundações Estatais: Projeto de Estado do Capital**. In: Revista SindSaúde/PR, 2008. p.35-50

Disponível em: <https://fopspr.files.wordpress.com/2008/11/desmonte-do-sus.pdf>

\_\_\_\_\_, S; MENDES, A; JUNQUEIRA, V. **Em defesa da saúde pública**. São Paulo, (cartilha em defesa da saúde pública, do PSOL), 2008.

Disponível em <http://pt.calameo.com/>

JUNQUEIRA, V. **Organizações sociais e as fundações estatais de direito privado: duas faces da contra-reforma do Estado na saúde**. Temporalis: Revista ABEPSS. Política de Saúde e Serviço Social: impasses e desafios. Ano 1, nº 1, jan./jun. 2000 – São Luís: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, 2007. p.67-90.

Revista Radis. Comunicação em saúde. Fundações Estatais de Direito Privado In: **No centro do debate nacional**. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, n.58, junho de 2007.

Disponível em: [HTTP://www.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis\\_58.pdf](http://www.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/radis_58.pdf)

REZENDE, C. A. P. O Modelo de Gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal. In: Bravo, M. I. de S. et al (Orgs.) **Política de Saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde** – Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2008. p 26-42.

SALGADO, V. A. B. **Fundação Estatal: fundamentos legais e institucionais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SEGES. 2007.

TEIXEIRA, M. J. de O. **A política nacional de saúde na contemporaneidade: as fundações estatais de direito privado como estratégia de direcionamento do fundo público**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

# CAPÍTULO 4

## INOVAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROJETO MÃO AMIGA

### Cassiane Chais

Doutoranda em Administração na Universidade de Caxias do Sul, Programa de pós-Graduação em Administração, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
cassichais@gmail.com

### Jaime João Bettega

Doutorando em Administração na Universidade de Caxias do Sul, Programa de pós-Graduação em Administração, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
freiijaimebettega@gmail.com

### Adrieli Alves Pereira Radaelli

Doutoranda em Administração na Universidade de Caxias do Sul, Programa de pós-Graduação em Administração, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
adrieli.radaelli@gmail.com

### Oberdan Teles da Silva

Doutor em Administração pela Universidade de Caxias do Sul, Programa de pós-Graduação em Administração, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
oberdanteles@hotmail.com

### Paula Patrícia Ganzer

Doutora em Administração pela Universidade de Caxias do Sul e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de pós-Graduação em Administração, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
ganzer.paula@gmail.com

### Pelayo Munhoz Olea

Professor do Programa de pós-Graduação em Administração da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
pelayo.olea@gmail.com

### Eric Charles Henri Dorion

Professor do Programa de pós-Graduação em Administração da Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul  
echdorion@gmail.com

**RESUMO:** O presente artigo possui como caso o Projeto Mão Amiga, entidade sem fins lucrativos, coordenada por uma equipe de voluntários. O artigo possui o objetivo de analisar se o referido projeto é uma inovação social, para isso, fez uso da abordagem qualitativa, de natureza exploratória e estratégia de estudo de caso. Como técnica de coleta de dados utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado com questões abertas. Para a análise dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, a partir do *Software NVivo®*. Com dados da análise percebe-se que dentre as características apresentadas pelo projeto, como a formação social dos indivíduos, a preocupação com a resolução de problemas sociais a partir de ações voluntárias, conclui-se que o projeto estudado, de acordo com os autores apresentados, atende às características de uma inovação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inovação. Inovação Social. Projeto Mão Amiga.

**ABSTRACT:** This article is the result of the analysis of the research of authors in the

area of social innovation and its potential contributions, coupled with the work of the “Projeto Mão Amiga” (Helpful Hand Project), which is a non-profit organization lead by volunteers, who work to help care for children ranging from 0 to 6 years old, whose parents are in a vulnerable social situation and who have not qualified to receive free child care. This is a qualitative exploratory research with a case study approach. The instrument for data collection was semi-structured interviews with open ended questions. The NVivo® software was used to review the content analysis of the research findings. The analysis of the data, along with the evidence offered by the authors of the project, which includes the social background of the individuals involved and their genuine interest in getting involved with volunteer projects aimed at helping solve social problems, suggests that the project in question can in fact be described as a social innovation.

**KEYWORDS:** Innovation. Social Innovation. Mão Amiga Project.

## 1 | INTRODUÇÃO

O conhecimento aplicado à superação das lacunas sociais causadas pela falta de acesso de parcela da população aos bens de subsistência, tem despertado o interesse de inúmeros atores envolvidos da transformação da realidade, inspirados na utopia de garantir dignidade a todos. Inovar socialmente é uma necessidade para afastar da vulnerabilidade pessoas que não têm acesso aos serviços e políticas públicas.

A inovação social surge como resultado do conhecimento colocado a serviço das necessidades sociais, com a participação efetiva dos envolvidos, gerando soluções que provoquem verdadeiras transformações, visualizadas na melhoria da qualidade de vida da população. Sem modelos previamente estabelecidos, diferentemente da metodologia utilizada pela tecnológica, a inovação social parte de uma realidade específica, respeita o que já fora feito e acrescenta metodologia científica para avaliar, melhorar e otimizar processos (BIGNETTI, 2011).

Num certo sentido, a transformação social aguarda pela contribuição acadêmica. O olhar científico não deixa de ser uma necessidade para qualificar as ações e otimizar os recursos públicos e privados. Os tempos são outros, sem espaço para o assistencialismo. Neste contexto, pode-se observar que há, a nível global e nacional, uma busca para encontrar alternativas à solução das crises econômicas ou situações regionais históricas que excluem parcela da população do acesso aos bens que suprem as necessidades básicas (AGOSTINI et al., 2015).

O surgimento de iniciativas que agregam pessoas com espírito solidário é histórico. Os indivíduos, comunidades, grupos de voluntários, empresas e instituições se ocupam com a promoção humana. Eventos pontuais, normalmente sob a forma de campanhas, se transformam, em ações sistemáticas, dando origem a projetos que, mais tarde, tornam-se reconhecidos pela sociedade organizada (SALAMON;

SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

O advento da responsabilidade social, no contexto da sustentabilidade, parece ter desencadeado uma dinâmica, incentivando as organizações no engajamento em ações de promoção humana. A utilização nem sempre equilibrada como divulgação da própria marca, tem permitido a proliferação de ações, por parte de determinadas empresas, sem um planejamento eficiente, permanecendo quase sempre na esfera do assistencialismo. Tais ações podem até resolver situações emergenciais, mas não provocam a transformação de tal realidade (SALAMON; SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

A inovação social parece ter um pertinente desafio, consenso por parte dos atores engajados em atividades de promoção humana: a seriedade quanto à destinação das verbas públicas, a eficiência das políticas de assistência social e a atitude ética dos cidadãos na destinação do percentual do imposto de renda, legalmente permitido, à causa das crianças e adolescentes, bem como ao fundo do idoso. Uma nova consciência de responsabilidade social individual poderia auxiliar na adequada aplicação dos impostos (SALAMON; SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

O Projeto Mão Amiga, objeto desta pesquisa, tem se tornado referência no auxílio às famílias em situação de vulnerabilidade social, não contempladas com uma vaga nas escolas gratuitas de educação infantil na cidade de Caxias do Sul. O auxílio de 50% da mensalidade de uma escola de educação infantil particular e o acompanhamento dos pais, através de palestras e outras atividades, tornam esse projeto uma referência no desenvolvimento da família, além da ajuda específica na mensalidade. Os pais devem estar no mercado de trabalho: condição para concorrer a uma vaga e comprometidos na participação dos eventos desenvolvidos durante o ano.

O objetivo deste artigo é analisar se o Projeto Mão Amiga pode ser considerado uma inovação social. Esta pesquisa justifica-se por ter sua base em um projeto existente desde 2009, e neste período ter sido premiado e reconhecido nacionalmente. Além disso, todos os beneficiados estão envolvidos na transformação da realidade e contribuindo com uma parcela de responsabilidade. O fato dos pais estarem no mercado de trabalho e assumirem 50% da mensalidade da escola de educação infantil é um diferencial com consequências bem positivas. Além disso, o programa de desenvolvimento dos pais, através de diversas atividades, qualifica a vida familiar, espaço ideal para a educação dos filhos. Isso tudo torna o projeto uma importante fonte de estudos e pesquisa no tema Inovação Social.

## **2 | REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Inovação**

Num contexto de mudanças a inovação é compreendida e identificada como um processo criativo de implementação de novas ideias, que podem desencadear

melhorias ou o surgimento de outros produtos, aperfeiçoando a prestação de serviços, viabilizando a estruturação de processos, mercados ou modelos organizacionais. A inovação assume papel preponderante na transformação dos cenários econômicos, políticos e alcança a realidade social, provocando o estabelecimento de novas relações, geradoras de urgentes transformações (AGOSTINI et al., 2015).

Dessa forma, a inovação contempla a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (MANUAL DE OSLO, 2005).

A inovação requer um planejamento adequado para que gere as vantagens pretendidas. Toda inovação supõe pertinente gestão, inclusive a inovação social, que não possui finalidade de lucro. A gestão da inovação é o processo de organizar e dirigir os recursos da organização (humanos, materiais, econômicos) com a finalidade de aumentar a criação de novos conhecimentos, gerar ideias que permitam desenvolver novos produtos, processos e serviços ou melhorar os já existentes, e transferir esse conhecimento a todas as áreas de atividade da organização (DAMANPOUR; GOPALAKRISHANAN, 2011).

Os desafios colocados à gestão social enquanto modo e enquanto campo de gestão, dependem de mecanismos gerenciais inovadores, que favoreçam o diálogo, a participação e o empoderamento das pessoas, a transparência, a visibilidade e a avaliação das práticas, além da articulação entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil (TENÓRIO, 2004).

Na gestão da inovação torna-se imprescindível um olhar à política de Recursos Humanos. Quem protagoniza as transformações são as pessoas. Diante disso, é importante ficar atento às relações entre inovação e gestão de recursos humanos e de ambas no desempenho das inovações. A capacidade de inovação de uma empresa reside na inteligência, na imaginação e na criatividade de seus funcionários. Um ambiente de trabalho propício à inovação se assenta no reconhecimento dos talentos pessoais, em relações humanas saudáveis e numa cultura que promova a dignidade no local de trabalho (JIMENEZ-JIMENEZ; SANZ-VALLE, 2008).

## 2.2 Inovação Social

Num horizonte de maior amplitude, percebe-se que a inovação pode ser observada não apenas pela sua ligação à atividade comercial, embora grande parte da literatura se refira ao contexto de indústrias. Um contato mais atento com recentes produções científicas percebe-se que a ideia de inovação permaneceu, por longo tempo, ligada ao domínio tecnológico. Hoje, trata-se de um conceito em movimento, onde o social é contemplado (JIMENEZ-JIMENEZ; SANZ-VALLE, 2008).

A inovação social é uma nova resposta e socialmente reconhecida que visa e gera mudança social ligando simultaneamente três atributos: (i) Satisfação de necessidades

humanas não contempladas por via de mercado; (ii) Promoção da inclusão social; (iii) Capacitação de agentes sujeitos a processos de exclusão para desencadear mudanças na relação de poder. A importância da inovação social se dá no âmbito dos processos: inclusão social e a capacitação de agentes mais fracos (AGOSTINI et al., 2015).

A inovação social é de natureza não mercantil, tem um caráter coletivo e uma intenção que não só gera, mas também visa transformações das relações sociais (FRANCISCATO, 2014).

Implica em iniciativas que escapam à ordem estabelecida, uma nova forma de pensar ou fazer algo, uma mudança social qualitativa, uma alternativa ou até mesmo uma ruptura face aos processos tradicionais (DIOGO, 2010). A inovação social supõe uma atitude crítica e o desejo de mudar expressão de uma maioria vanguardista (ALTER, 2000).

A inovação social situa-se principalmente no âmbito do terceiro setor. Mas está presente também nas políticas públicas e até em algumas entidades privadas. Contudo, a ideia mais recorrente é que a inovação social emerge fora das situações, como resultado de uma mobilização em torno de um objetivo, protagonizada informalmente por um grupo ou movimento social. A inovação social é compreendida como uma alternativa para minimizar as lacunas sociais, que poderá gerar desenvolvimento local, desencadeando um processo de aprendizagem e construção coletiva (AGOSTINI et al., 2015).

A inovação social se justifica pelo fato dos atuais sistemas culturais e de negócios deixar de atender às demandas sociais. Dessa forma, emergem movimentos e iniciativas para reduzir as disparidades entre classes, deixando significativa parcela da população à margem da dignidade (AGOSTINI et al., 2015). Ainda segundo o autor as lacunas nos serviços públicos, que envolvem qualidade e quantidade nos atendimentos, têm estimulado o surgimento de inovações sociais globais.

Os estudos de inovação social diferem dos estudos de inovação tecnológica, necessitando de novas abordagens e metodologias específicas (BIGNETTI, 2011). Sendo que, no campo social, a inovação se dá também pela participação dos atores envolvidos. Não se trata de uma ação assistencialista, pelo contrário, o que necessita ser transformado passa pelo envolvimento de quem propõe o benefício social e de quem será beneficiado. Há que se desencadear como que um processo de envolvimento entre desenvolvedores de ações sociais transformadoras e os respectivos beneficiados. A crescente consciência da responsabilidade social individual e corporativa podem auxiliar para que haja o desencadear de um verdadeiro processo de transformação, eliminando a disparidade entre populações diversas (AGOSTINI et al., 2015).

A atenção para com a questão social, no campo da pesquisa científica, tem uma explicitação mais recente. Porém, é possível perceber, através de uma revisão bibliográfica, que a própria teoria Schumpeteriana não se concentra apenas na inovação tecnológica, mas também no processo de inovação, que inclui as diferentes áreas, inclusive a área social. Confirma, assim, que o modo de vida de uma sociedade

garante a eficiência econômica das inovações técnicas (AGOSTINI et al., 2015).

Uma economia global desencadeia naturalmente o dinamismo inovador. A competitividade parece estar atrelada à inovação. Para manter-se ativo num mercado atribulado por inúmeras alterações, a inovação se impõe como uma necessidade de sobrevivência. A economia social, por sua vez, avança em igual velocidade, uma vez que as estruturas existentes e as políticas estabelecidas se mostram insatisfatórias na superação dos mais graves problemas que provocam a desigualdade social, as questões de sustentabilidade, entre outros dramas humanos dos tempos atuais (BIGNETTI, 2011).

A inovação social surge como uma das formas de solução à complexidade de determinados problemas sociais e alcançar à humanidade um futuro mais promissor. Trata-se de um processo de aprendizagem coletivo, que leva em conta o potencial dos indivíduos e dos que passam a assimilar as capacidades necessárias para realizar as transformações sociais (BIGNETTI, 2011).

Diferentemente das inovações tecnológicas, que são guardadas a sete chaves pois, representam um diferencial competitivo, a inovação social pode ser replicada, difundida, permitindo que a expansão dos resultados a outras comunidades. Há, inclusive, fóruns internacionais cujo objetivo é disseminar as melhores práticas e políticas em inovação social (BIGNETTI, 2011).

Estudos mostram, por outro lado, não haver incompatibilidade entre a competitividade ou os lucros e as atitudes empresariais socialmente responsáveis. A própria inovação, ao mesmo tempo que pode ser geradora de resultados financeiros, está alocada numa organização com políticas claras e arrojadas de sustentabilidade. Organizações com a finalidade de lucro podem realizar ações de cunho social de diversas formas: desde a preservação ao meio ambiente até à criação e participação em projetos que buscam a superação da vulnerabilidade social (BIGNETTI, 2011).

Nesta mesma linha, percebe-se o crescimento do interesse das organizações em exercitar a responsabilidade social. O mercado e a população parecem validar organizações engajadas em ações que beneficiam crianças e idosos, por exemplo. Há, inclusive, publicidade de determinadas marcas que apresentam mais as ações sociais do que os próprios produtos. Evidente que indiretamente estão projetando a respectiva marca e fidelizando seus clientes (BIGNETTI, 2011).

Outro aspecto relevante é a crescente disponibilidade de profissionais de diversas áreas, jovens e adultos, para trabalhos voluntários. Essas pessoas, após o término do vínculo empregatício ou durante o exercício da profissão, buscam atividades de promoção da dignidade e inclusão social. Há também os que se dedicam às entidades de proteção dos animais. Além de agregar satisfação pessoal na participação de causas humanitárias, muitos projetos se efetivam através da gratuidade e da eficiência de muitos voluntários. Iniciativas diversas acabam projetando a criação de entidades, sem fins lucrativos, que dão conta de muitas lacunas onde o poder público nem sempre consegue ser eficaz (BIGNETTI, 2011).

A inovação social, implementada inicialmente por voluntários, movidos pelo desejo de servir, poderá abrir caminho para uma posterior organização, inclusive assessorada e/ou encampada pelo poder público. Podem, assim, gerar impulso para articulações e transformações mais significativas, questionando políticas e estruturas mais abrangentes, especialmente pela articulação de diversos atores e gerando conhecimentos inovadores em gestão, os quais possam ser apropriados, inclusive, pela gestão pública e pela gestão privada (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

A inovação social, com tantas facetas e múltiplas manifestações, é um processo essencial para a evolução da sociedade e da busca de alternativas sustentáveis para o bem-estar coletivo. Inovar socialmente é questão de inteligência quer seja por parte das organizações, bem como dos poderes constituídos. A otimização dos recursos públicos permitirá maior qualidade de vida, além de provocar o desenvolvimento em todas as esferas. A responsabilidade social poderá encontrar um suporte eficaz na própria inovação social, onde os envolvidos poderão crescer e provocar as necessárias transformações, proporcionando melhores condições de vida para todos (AGOSTINI et al., 2015).

### **2.3 Atores da Inovação Social**

Os objetivos das inovações sociais, bem como dos meios para alcançá-los, exige a participação de diversos atores, visões e interesses, em interação por meio de relações dialógicas. Tal variedade implicava em uma ambiguidade positiva, pois como ponto em comum restavam a redefinição contínua dos pactos entre os atores que propiciavam a implementação das ações, projetos, programas, planos e políticas (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

Articulações e transformações podem gerar questionamentos às políticas e estruturas mais abrangentes, especialmente pelos atores em ações coletivas gerando conhecimentos inovadores em gestão, os quais possam ser apropriados, inclusive, pela gestão pública e pela gestão privada (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

Agora é tão complexo que implica sempre na resposta: mas e quem faz a gestão social? Que ator ou quais atores são estes capazes de assumir tamanha empreitada? Se já no âmbito do Estado, das empresas, da sociedade civil ou na inter-relação entre eles, quem seriam os profissionais habilitados a exercê-la? (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

A formação em gestão social deve estar baseada na articulação entre diferentes saberes e tende a ser potencializada em situações que envolvem práticas concretas em torno das quais as pessoas engajam-se, levando saberes que já possuem e construindo outros, coletivamente. Trata-se, pois, de construir processos de formação que valorizem e estimulem a articulação entre diferentes saberes, acadêmicos e não acadêmicos, multi e interdisciplinares, de diferentes atores, com diferentes histórias, origens e áreas de atuação (BOULLOSA; SCHOMMER, 2008).

A inovação social, na maior parte das vezes, tem seu nascedouro através de iniciativas simples e pontuais. O desejo de sanar lacunas ou minimizar o sofrimento humano agrupa pessoas de boa vontade ao redor de determinada causa. Lester Salamon, Diretor do Centro de Estudos da Sociedade Civil da *Johns Hopkins University*, enfatiza em um de seus relatórios de pesquisa, no qual se refere a uma pesquisa realizada mundialmente sobre o trabalho voluntário, que se fosse possível unir todos os voluntários em um único país, este país seria um dos maiores países do mundo, com aproximadamente 1 bilhão de habitantes (SALAMON; SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

A estruturação da inovação social vai exigindo o envolvimento de outros atores, além dos voluntários. O tema voluntariado é bastante interessante, no entanto não somente de trabalhadores voluntários é formado este Terceiro Setor, que contempla ações de resgate da dignidade. Temos uma infinita gama de atores envolvidos neste setor e nas atividades e projetos que dele fazem parte (SALAMON; SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

A inovação social está em plena ascensão. Mundialmente, o Terceiro Setor tem ganhado destaque tanto no contexto das pesquisas acadêmicas quanto no contexto da prática. Nos últimos anos este setor tem apresentado números expressivos, sendo estes relacionados tanto aos montantes financeiros envolvidos, assim como o número de colaboradores e voluntários que estão imersos nesse setor (SALAMON; SOKOLOWSKI; HADDOCK, 2011).

## 2.4 Projeto Mão Amiga

A Associação Mão Amiga (Projeto Mão Amiga) foi criada em 07/09/2009, por um grupo de voluntários sensibilizados com o número elevado de crianças de famílias em situação de vulnerabilidade social, que não tinham acesso a vagas nas escolas de educação infantil no Município de Caxias do Sul, na Serra gaúcha (MÃO AMIGA, 2015).

Através de doações de pessoas físicas, jurídicas, promoções sociais e repasse de verbas do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Comdica) e dos voluntários associados. A entidade subsidia 50% da mensalidade nas escolas de educação infantil para crianças de zero a seis anos, enquanto a outra metade é paga pelos pais, possibilitando a manutenção e integração ao mercado de trabalho, como critério de permanência no projeto. Além do encaminhamento para capacitação, qualificação e requalificação dos membros das famílias, contribuindo para o fortalecimento de vínculos (MÃO AMIGA, 2015).

A oferta das vagas é fruto de parceria firmada com escolas particulares de educação infantil, o que permitiu uma redução significativa no valor das mensalidades. Além da inclusão de crianças de até seis anos de idade na rede de ensino, o Mão Amiga, vinculado à Ordem dos Freis Capuchinhos, busca a conscientização dos pais

sobre a importância de zelarem por melhor convivência familiar e o cuidado com a educação e desenvolvimento dos filhos, oferecendo, assim, uma nova perspectiva de futuro às famílias. Atualmente, 1.200 crianças são atendidas em 94 escolas conveniadas, ampliando de forma significativa em função de convênio firmado com a Secretaria de Educação do Município de Caxias do Sul (MÃO AMIGA, 2015). No Gráfico 1 é possível observar o número de crianças atendidas desde 2009.

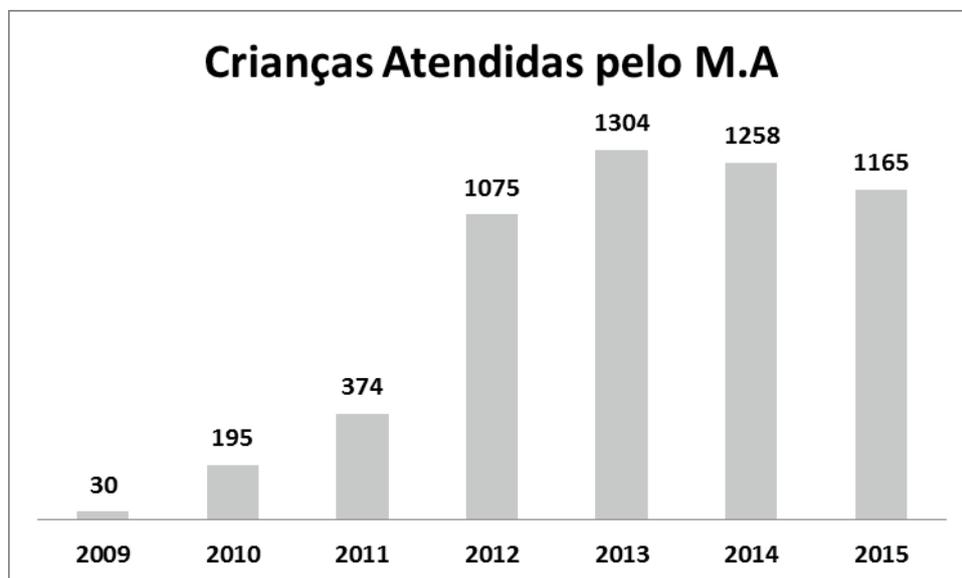


Gráfico 1 – Crianças atendidas pelo Projeto Mão Amiga desde 2009

Fonte: Mão Amiga (2015).

A equipe de técnicos da área social, formada por assistentes sociais, pedagogos e psicólogos avalia a real situação da família e encaminha às escolas parceiras A participação efetiva da família com 50% da mensalidade impede a acomodação e, ao mesmo tempo, contempla vaga para mais crianças (MÃO AMIGA, 2015).

Para comprovar o quanto a ação voluntária é importante para projetos de inovação social, e principalmente para o Mão Amiga, por meio de uma voluntária que atua como consultora em uma rede de cosméticos, o Projeto Mão Amiga foi premiado nacionalmente em outubro de 2015. Além de destaque em uma revista nacional divulgando as ações do projeto, a consultora recebeu um prêmio como “Consultora Inspiradora”, por sua ação voluntária realizada desde o ano de 2009.

### 3 | MÉTODO

Para desenvolvimento dessa pesquisa utilizou-se a abordagem qualitativa de natureza exploratória e estratégia de estudo de caso. Como técnica de coleta dos dados utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado com questões abertas. A técnica para a análise dos dados foi à análise de conteúdo. Para o referencial teórico deste estudo realizou-se uma pesquisa bibliográfica acerca dos temas Inovação e Inovação Social.

Para Gibbs (2009) a pesquisa qualitativa explica fenômenos sociais, analisando experiências de indivíduos e grupos, examinando interações e comunicações que estejam se desenvolvendo. Frente a esse conceito, visto que a Inovação Social é uma área de estudo que está se desenvolvendo, acredita-se ser a abordagem apropriada para o objetivo dessa presente pesquisa.

Com relação aos estudos de caso, os mesmos surgem do desejo de se compreender fenômenos, permitindo uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. A entrevista é uma das fontes mais importantes de informação para o estudo de caso, sendo que a entrevista em profundidade permite questionar aos respondentes sobre os fatos de um assunto, e também as opiniões deles sobre os eventos (YIN, 2014). O roteiro das entrevistas, foi elaborado a partir do objetivo proposto pelo estudo, que é analisar se o Projeto Mão amiga pode ser considerado uma Inovação Social, e foi validado com dois especialistas da área.

Com isso, 4 dimensões foram elencadas como categorias a serem analisadas: atividade voluntária, engajamento dos atores, mobilização de recursos, avaliação do projeto, conceituação do tema. De acordo com Bardin (2010), as categorias podem surgir durante a coleta e análise dos dados ou podem ser pré-estabelecidas pelo pesquisador, como foi o caso deste artigo. Ressalta-se que o roteiro foi validado por três doutores, especialistas em inovação social.

Neste estudo foram realizadas 4 entrevistas com o atual presidente do Projeto Mão Amiga, assim como com o presidente da gestão anterior. Também foram entrevistadas as secretárias voluntárias do projeto. Essas pessoas foram escolhidas devido ao conhecimento aprofundado em relação ao projeto e às ações realizadas, bem como por participarem das reuniões onde é elaborado o planejamento das ações e avaliação das atividades. As entrevistas foram realizadas no mês de dezembro de 2015 e cada uma durou aproximadamente 35 minutos.

Com a autorização dos entrevistados foi possível gravar as entrevistas para posterior transcrição permitindo assim, uma análise efetiva dos dados. A totalidade das transcrições destas entrevistas gerou conteúdo de 20 páginas. A análise dos dados foi realizada a partir da técnica de análise de conteúdo onde o objeto da análise é a palavra, ou seja, a prática da língua realizada por emissores identificados (BARDIN, 2010).

Visando auxiliar na análise dos dados das entrevistas realizadas foi utilizado o *software* NVivo® versão 11.

#### **4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

A partir da utilização do *Software* NVivo® para análise dos dados coletados, foi possível realizar a contagem das palavras bem como sua frequência. De acordo



De acordo com todos os entrevistados foi possível perceber que as atividades dos voluntários do Projeto Mão Amiga contribuem para sua formação como indivíduo na sociedade. Abaixo um trecho das entrevistas 1 e 2 que comprovam essa afirmação:

Entrevistado 1: [...] posso dizer que, com certeza aprendi muito no Projeto Mão Amiga nestes dois anos e meio, que eu estou como voluntário muito mais do que 5, 6 anos a nível profissional. Porque lidar com voluntários, trabalhar com as pessoas é muito bom e, naturalmente requer sempre um pouco de habilidade para conduzir. E, isso me fez crescer muito, além de poder contribuir com o objetivo principal que era de ajudar as pessoas e, no caso do projeto Mão Amiga ajudar as crianças. Eu sou muito grato por Deus de ter me dado essa oportunidade.

Entrevistado 2: [...] o projeto Mão Amiga preencheu a minha vida preciso dizer que hoje sou muito mais feliz e realizada me trouxe um círculo de amizades de pessoas que tem como objetivo fazer o bem me sinto como fazendo parte de uma grande família que tem um objetivo maior que é ajudar as outras pessoas que é olhar além de si mesmo, me sinto muito motivada e estou muito feliz de poder fazer parte deste lindo projeto.

Segundo os autores Boullosa e Schommer, (2008), os processos de formação que valorizem e estimulem a articulação entre diferentes saberes, acadêmicos e não acadêmicos, multi e interdisciplinares, de diferentes atores, com diferentes histórias, origens e áreas de atuação são processos que contribuem para uma formação social, como é o caso dos voluntários, conforme os depoimentos acima, deixando evidentes traços de inovação social no Projeto Mão Amiga.

Foi solicitado aos participantes da pesquisa para que comentassem como o projeto funciona quem são os beneficiados, como eles podem adquirir o benefício, para que os pesquisadores pudessem analisar o projeto e verificar se realmente possui características de inovação social. Como as respostas foram próximas, abaixo apresenta-se a transcrição de uma das respostas do entrevistado 4:

[...] o projeto é composto por um grupo de voluntários que buscam angariar recursos de padrinhos e madrinhas, além de eventos com fins de custear 50% da mensalidade de cada criança carente de Caxias do Sul. Crianças essas que não conseguem vagas nas escolinhas do Município. Essas crianças com idade entre 0 e 6 anos passam por uma triagem feita por profissionais cedidos pelo Município onde é avaliada a condição da família desde a vulnerabilidade social até a condição financeira, dentre outros. Após selecionada a criança é direcionada a uma das mais de 90 escolinhas particulares de Caxias do Sul, previamente cadastradas no Projeto Mão Amiga e que tem uma parceria com o Mão Amiga dando condição de uma mensalidade menor que a praticada normalmente. Nesta condição especial negociada com as escolinhas particulares os pais pagam 50% da mensalidade. Importante salientar que os pais devem estar no mercado de trabalho, para obter o benefício.

A partir do trecho acima, é possível realizar uma análise perante a teoria apresentada neste artigo, onde os autores Agostini et al. (2015) evidencia que a inovação social advém das lacunas que a sociedade apresenta, contribuindo para que surjam movimentos e iniciativas para diminuir a parcela da população que não possui acesso a condições dignas de sobrevivência. Partindo disso é possível perceber que

o objetivo do projeto está de acordo com o evidenciado pelo autor, deixando claro um ponto em comum entre a inovação social e o projeto estudado.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação social é uma criativa resposta à realidade da vulnerabilidade que tem deixado à margem da dignidade uma parcela da população. Para além da constatação e de discursos, surgem iniciativas que servem para amenizar esse sofrimento. São pessoas de diversas idades, inspiradas no desejo de praticar o bem, que se unem para articular meios para, num primeiro momento, interromper a angústia gerada pela falta de acesso aos bens necessários à sobrevivência.

Alguns indícios de esperança começam a dar novos contornos à sociedade. O excesso de apego ao material já dá sinais de cansaço. Há um lucro não monetário que pode responder à necessidade de realização e de humanização. A ideologia do ter cede, aos poucos, espaço ao ser. Não se trata de decreto de mudança, nem de uma nova lógica do capital, mas de um novo jeito de viver socialmente permitindo que a inclusão atinja o maior de número possível de pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O objetivo deste artigo foi analisar se o Projeto Mão Amiga pode ser considerado uma inovação social, e perante esta proposta, chega-se a conclusão que o Projeto Mão Amiga é uma resposta socialmente adequada, pois envolve a família como primeira educadora e principal participante da transformação social. Além de agrupar pessoas que sentem o desejo de contribuir, com seus dons, na superação da realidade que marginaliza e exclui, o referido projeto questiona o papel do gestor público municipal, responsável pela educação infantil, etapa primordial na construção da personalidade.

A inovação social não só preenche as lacunas que ameaçam o direito à vida, como também convoca o poder constituído à implementação de políticas públicas que contemplem a maioria que sofre por não ter acesso aos bens básicos. A primeira etapa do processo de transformação é minimizar o sofrimento. Porém, é necessário adentrar e atingir o âmago das estruturas que legitimam as diferenças sociais e negam a dignidade humana.

A eficiência de uma sociedade pode ser medida também pela igualdade de condições de vida de seus cidadãos. A inovação social pode ser um adequado instrumento de transformação de cenários que inviabilizam sonhos e discriminam acessos. A diferença gritante entre poucos que têm tudo e uma grande maioria que pouco ou nada tem poderá sofrer verdadeiras transformações com o auxílio da ciência.

O Projeto Mão Amiga não apenas cuida das crianças de zero a seis anos, que não foram contempladas nas vagas da educação infantil gratuita. Além de subsidiar 50% da mensalidade e acompanhar o desenvolvimento dos pais, o projeto torna-se um espaço de realização das pessoas que fazem do voluntariado uma forma de confirmação do bem comum como fonte de felicidade. O voluntariado é um caminho de

realização pessoal, pois reúne pessoas desejosas de fazer o bem. Portanto, além de tratar adequadamente os problemas sociais, possibilita a realização pessoal e grupal.

Como limitação deste estudo destaca-se a realização de entrevistas somente com os voluntários do Projeto, sem agregar a contribuição de beneficiários e seus padrinhos e madrinhas, bem como as empresas e governos que contribuem para a complexidade do projeto. Destaca-se que esta pode ser uma sugestão de pesquisas futuras, para que se possa compreender de forma ampla e completa a execução deste projeto que é considerado uma importante iniciativa social.

## REFERÊNCIAS

- AGOSTINI, M. R.; VIEIRA, L. M.; TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G. **An overview on social innovation research: antecedents and trends**. In: 14th International Congress of IAPNM, Vitória, 2015.
- ALTER, N. **L'Innovation Ordinaire**. Presses Universitaires de France, Paris, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011.
- BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER P. C. **Limites da Natureza da Inovação ou Qual o Futuro da Gestão Social?** XXXII EnAnpad, Rio de Janeiro, 2008.
- DAMANPOUR, F.; GOPALAKRISHNAN, S. The dynamics of the adoption of product and process innovations in organizations. **Journal of Management Studies**, v. 38, p. 45-65, 2011.
- DIOGO, V. **Dinâmicas de Inovação Social e suas Implicações no Desenvolvimento Espacial: uma abordagem a três iniciativas do Terceiro Sector no Norte de Portugal**. Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia, Porto: Faculdade de Letras (Universidade do Porto), 2010.
- FRANCISCATO, Carlos Eduardo. Inovações tecnológicas e transformações no jornalismo com as redes digitais. **Revista GEINTEC**. São Cristóvão, SE, v. 4, n. 4, p.1329-1339, 2014.
- GIBBS, G. R. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- JIMENEZ-JIMENEZ, D., & SANZ VALLE, R. Could. HRM support organizational innovation. **The International Journal of Human Resources Management**. July, 2008.
- MÃO AMIGA. **Associação Projeto Mão Amiga**. Disponível em: <[http:// www.maoamigacaxias.org.br](http://www.maoamigacaxias.org.br)> Acesso dia 11 de janeiro de 2017.
- OECD. **Manual de Oslo**. Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. FINEP, 3 ed. 2005.
- SALAMON, L. M. SOKOLOWSKI, W.; HADDOCK, M. A. Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, estimates, and a roadmap to the future. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 82, n. 3, p. 217-252, 2011.
- TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social, Ijuí: Unijuí, 2004.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. São Paulo, 5. ed. Bookman, 2014.

## POLÍTICA DE SAÚDE: TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL E DIREITOS HUMANOS

### **Danúbia de Brito Rodrigues Silva**

Discente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais Aplicadas, Goiás-GO

### **Adelaine da Silva Santos de Jesus**

Discente do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais Aplicadas, Goiás-GO

### **Neimy Batista da Silva**

Doutora em Serviço Social/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), orientadora docente no Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais Aplicadas, Goiás-GO

**RESUMO:** O presente artigo objetiva analisar a política de saúde nas dimensões, gestão, orçamento/financiamento e controle democrático. E ainda, conhecer o trabalho do assistente social a efetivação dos direitos humanos, os desafios, as demandas profissionais existentes nessa política. Utilizou-se da pesquisa bibliográfica e empírica. Portanto, resultante de estudos bibliográficos sobre a política de saúde, assim, objetivou conhecer as dimensões da gestão, do orçamento/financiamento e controle democrático, os fundamentos legais, as tendências contemporâneas. E ainda,

apreender sobre o trabalho – demandas e desafios profissionais – do assistente social desenvolvido nessa política. Desse modo, utilizou-se de pesquisa empírica realizado por meio de uma entrevista com assistente social lotada na Unidade Básica de Saúde (UBS)/ Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), município de Itaberaí-Goiás-GO. Registra-se que essa visita foi previamente agendada, com data marcada, em um local devidamente adequado e assegurou-se total sigilo a identidade do profissional. Os profissionais de saúde, em especial, o assistente social reafirma seus compromissos na defesa intransigente dos direitos humanos, desse modo, o acesso aos serviços de saúde como direitos sociais é dever do Estado. Contudo, cabe intensificar a articulação e mobilização da sociedade civil para tal feito. Considera-se a existência na política de saúde de um terreno de batalhas, uma relação dialética entre Estado e sociedade, para atendimento de interesses de determinadas classes na sociedade burguesa. Ressalta-se também a relevância do conhecimento da realidade social, econômica, cultural e política que envolve os sujeitos sociais atendidos no âmbito do Serviço Social em consonância com as competências e atribuições profissionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de saúde, Serviço Social.

**ABSTRACT:** This article aims analyze the health policy dimensions, management, budget/finance and democratic control. And yet, knowing the work of social worker putting human rights, challenges, existing professional demands in this policy. Using the bibliographical research and empirical. Therefore, the resulting bibliographic studies about health policy, aimed to meet the dimensions of management, budget/finance and democratic control, legal foundations, contemporary trends. Plus, learn about the work-demands and professional challenges – the social worker developed in this policy. Thus, empirical research was conducted through an interview with social worker packed in Basic Health Unit (BHU)/Center for family health (NASF), municipality of Itaberaí-Goiás-GO. Registers that this visit was previously scheduled, with date, in a location appropriate and properly ensured total confidentiality the professional identity. Health professionals, in particular, the social worker, reasserts its commitments on uncompromising defense of human rights, in this way, access to health services as social rights is the duty of the State. However, it is up to intensify the coordination and mobilization of civil society to do so. It is considered the existence of health policy in a land of battles, a dialectic relationship between State and society, to meet the interests of certain classes in bourgeois society. It should be noted also the importance of the knowledge of the social reality, economic, cultural and policy which involves the social subjects seen under the Social Service in line with the competences and professional assignments.

**KEYWORDS:** Health policy, Social services.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo foi desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas e empírica sobre a política de saúde, que resultou na contextualização da política de saúde no seu processo de funcionamento da gestão, orçamento/financiamento e o controle democrático, bem como na atual conjuntura que representa um direito universal. Ainda trata, da pesquisa empírica realizada com assistente social inserido na política de saúde na Unidade Básica de Saúde (UBS)/Núcleo de Apoio a Família (NASF), na cidade de Itaberaí-GO.

Dessa maneira, se faz necessário o conhecimento da conjuntura e da realidade social contemporânea, em especial, para o profissional de Serviço Social, que fundamenta sua análise na teoria social crítica, além de reconhecer que a política social é uma das mediações do trabalho desse profissional, bem como o compromisso com a defesa dos direitos sociais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que regulamenta a saúde como um direito universal e dever do Estado.

## 2 | DESENVOLVIMENTO

Considera-se relevante a discussão sobre a política social, na medida em que desde a década de 70 do século XX, ocorre uma ofensiva neoliberal contra as políticas públicas com tendências a privatização, focalização, terceirização, entre outras que impactam sobre os direitos sociais. Contudo, no final do século XX, no Brasil, ocorreram mudanças significativas no país, por meio da industrialização e do processo de urbanização. Conseqüentemente, a agudização das expressões da “questão social”, que segundo Yamamoto (1999, p. 114) esta, “é a expressão do processo de produção e reprodução da vida social na sociedade burguesa, da totalidade histórica concreta”, resultante da exploração do capital sobre o trabalho.

O processo de “desenvolvimento” do país periférico ante as condições econômicas mundialmente estabelecidas, engendra inerentemente o processo de transformação no mundo social. Com esse desenvolvimento, ocorreu um intenso empobrecimento da população, dessa maneira, a classe trabalhadora se movimenta em busca por direitos e de reconhecimento como classe. Nesse cenário de conflitos entre a classe burguesa e a classe trabalhadora, emerge a luta, resistência e conquista das políticas sociais, como um controle e resposta do Estado às expressões da questão social (BEHRING; ROSSETTI, 2006).

A atual conjuntura brasileira demarcada pela ofensiva neoliberal evidencia o desmonte – a privatização, a terceirização, a precarização do trabalho no âmbito das políticas públicas. Desse modo, o Estado por sua vez, passa a reduzir e até mesmo restringir os direitos sociais conquistados, situação que implica na configuração da política social com tendência à focalização, privatização e descentralização que se efetiva como sinônimo de prefeiturização o que representa uma desresponsabilização das instâncias governamentais – união e Estado.

Segundo Sousa (2004, p. 9), esse conceito é previsto na Carta Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988), que fundamentou, em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) que é regulamentado pela Lei Orgânica de Saúde (LOS), Lei nº 8.080/1990 que consiste em artigo 2º:

A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. § 1º - O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990).

Essa regulamentação imprime uma diferente concepção de saúde, além da dimensão biológica, incluem-se determinantes sociais, econômicos, políticos e culturais que implicam nas condições de vida da população, com enfoque nas ações preventivas e curativas governamentais responsáveis pelo atendimento das necessidades básicas da sociedade, no artigo 3º da Constituição Federal, assinala que

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País. Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social (BRASIL, 1988).

O SUS preconiza além dos atendimentos das necessidades básicas, prevê a descentralização articulada e a participação da comunidade no controle democrático, no sentido de reformulação dos serviços de saúde, e o envolvimento da população nas decisões e fiscalização na programação das práticas de saúde por meio do Conselho Municipal de Saúde (CMS). Os conselhos são espaços públicos, onde se torna possível a participação popular, no que tange a discussão, fiscalização e acompanhamento das ações, programas, bem como a distribuição de recursos. Os conselhos na política de saúde são compostos por uma participação paritária, formados por 36 membros titulares e 45 suplentes, considerando a paridade de 50% de usuários, 25% de trabalhadores, 12,5% de gestores e 12,5% de prestadores de serviços na área da saúde e são considerados significativos instrumentos de controle democrático.

A pesquisa bibliográfica possibilitou uma sustentação teórica e uma estreita relação dos elementos apreendidos na pesquisa de campo, realizada por meio de uma entrevista com a assistente social inserida na Unidade Básica de Saúde (UBS)/Núcleo de Apoio a Família (NASF), existente do município de Itaberaí-GO. A profissional entrevistada, concluiu-se em 2014 o curso de Serviço Social na Universidade Federal Goiás (UFG)/Regional de Goiás-GO, o seu vínculo empregatício se efetivou por meio de concurso público, realizado em 2017, desenvolve seu trabalho nessa Unidade há um mês e quatorze dias.

Consubstanciada na exposição da entrevistada no que se refere ao controle social se materializa no município, se efetiva por meio “da participação popular nos conselhos de saúde e nas conferências municipais de saúde existente no município”, contudo, por ser recém-chegada na cidade ainda não participou de nenhuma reunião do conselho de saúde”. Considera-se que não tenha o participado de nenhuma reunião do Conselho Municipal de Saúde de Itaberaí-GO, evidencia entendimento e domínio desse assunto, devido sua participação como assistente social no município de Goiás-GO, onde também foi conselheira de saúde municipal por dois anos. Tal participação a credencia a se manifestar sobre o entendimento da defesa intransigente dos direitos humanos, assim, assinala a entrevistada.

Para efetivação dos direitos humanos é preciso adotar medidas concretas, planejadas e bem definidas, pois os desafios para assegurar os direitos do cidadão são constantes. O planejamento, a organização, a participação popular, a estruturação de uma coletividade para garantir a efetivação e eficácia das políticas públicas são algumas das estratégias adotadas (AS, 26/02/2018).

Quando se trata de direitos humanos, fica evidenciado que sua prática profissional busca a garantia dos mesmos, relata que o órgão no qual está inserida mantém uma articulação entre as demais políticas sociais, buscam-se ao máximo atender os direitos universais com tratamento justo e igualitário igualmente, que no município há uma integração na rede de atendimento. O Art. 21, parágrafo 2º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diz que, “todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país”.

Dessa maneira, apreende-se segundo Souza (2004) a descentralização uma das estratégias de organização que se efetiva no âmbito municipal, representa o poder de controlar os serviços de saúde de cada região. O sistema de saúde encontra-se organizado da seguinte forma – atenção primária, que consiste na prevenção e educação para saúde; atenção secundária, é obtida por laboratórios com objetivo de diagnóstico antecipado de doenças com objetivo de prevenir complicações ou sequelas; atenção terciária, equivale ao atendimento hospitalar com atendimento mais complexo, como especialistas e procedimentos cirúrgicos com propósito de recuperar, reabilitar o indivíduo para uma vida adequada e independente.

As equipes de saúde, composta por profissionais de medicina, de enfermagem, de odontologia, de técnico de enfermagem, de agentes comunitários de saúde, se encontram à disposição da população. Assim, requer disponibilidade e interesse em apreender a realidade sócio-política, socioeconômica e cultural da sociedade a ser atendida, assume também a acolhida, a orientação, a democratização das informações e no atendimento das necessidades básicas de cada pessoa que procura o serviço de saúde. Nesse sentido, as equipes de saúde devem.

[...] ampliar o horizonte e as responsabilidades (...), demonstrando que a cura ou a promoção da saúde dependem sempre do meio social e da história psíquica de cada indivíduo e que, portanto, as ações clínicas, se se pretenderem eficazes, não poderão nunca se restringir à mera utilização de drogas ou de técnicas cirúrgicas. (...) Ou seja, além deste clássico padrão de intervenção terapêutica, urgiria trazer para o rotineiro espaço da prática clínica a valorização da fala e da escuta. Falas do profissional, do doente e da sociedade, escuta de uns pelos outros. Sem a renovação dos modos como vem se exercendo a comunicação profissional/paciente, o serviço de saúde/comunidade, nunca diminuiremos a dependência do homem moderno da instituição médica (CAMPOS; OLIVEIRA, 1997, p. 51).

No que tange à origem dos recursos para o orçamento e financiamento das ações na política de saúde advém em especial, da arrecadação de impostos e transferências constitucionais da União aos Estados e Municípios. Dentre os impostos que financiam as ações e serviços em saúde destacam-se no Estado: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) exportação. No Município: Imposto sobre a Propriedade Predial e Território Urbano (IPTU), entre outros.

Destaca-se uma relevante fonte de financiamento, ações e serviços em saúde

são as transferências oriundas do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e repassadas pelo Ministério da Saúde ao gestor do FNS, de forma regular e automática aos municípios, regulamentado no Art. 3º “os recursos referidos no inciso IV do art. 2º desta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990” (BRASIL, 1990). Os recursos são depositados em conta específica diretamente aos municípios que devem obedecer alguns requisitos para receber o repasse. Conforme o disposto na Lei 8.080/1990, no artigo 33, parágrafo primeiro

Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. § 1º Na esfera federal, os recursos financeiros, originários do Orçamento da Seguridade Social, de outros Orçamentos da União, além de outras fontes, serão administrados pelo Ministério da Saúde, por meio do Fundo Nacional de Saúde (BRASIL, 1990).

De posse dos recursos da saúde, a administração pública reverte estes recursos a população, neste caso, investe-se na qualidade das ações e serviços de saúde. Para isso a administração pública se referencia a um conjunto de normas e regras que determinam o trâmite para que a gestão possa adquirir materiais, equipamentos, pagamentos de trabalhadores, contratação de convênios, entre outros. Além disso, no Brasil contemporâneo, existe outro agravante que foi a aprovação da Emenda Constitucional (PEC) nº 241, transformada na Emenda Constitucional 95/2016, aprovada no dia 16 de dezembro de 2016, esta limita, congela os gastos públicos por 20 anos.

Dessa maneira, esse estudo exigiu conhecimento da conjuntura e da realidade social contemporânea, em especial, para o profissional de Serviço Social, que fundamenta-se sua análise na teoria social crítica, além de reconhecer que a política social é uma das mediações do trabalho desse profissional, bem como o compromisso com a defesa dos direitos sociais previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que regulamenta a saúde como um direito universal e dever do Estado.

A descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), criou-se em 1994 o Programa de Saúde da Família (PSF), também conhecido por Estratégia de Saúde da Família (ESF), com o intuito de aprimorar a assistência pelo SUS, objetiva-se prestar serviço de qualidade no atendimento básico e a superação do modelo de assistência centrados na doença.

A atenção básica de saúde no Brasil contém alguns princípios fundamentais como: integralidade, qualidade, equidade e a participação social. Desse modo, esses programas de atendimento básicos, são implantados nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), os serviços são prestados por equipes multiprofissionais, formada por no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários. Essa equipe é responsável pelo acompanhamento de cerca de 3000 a 4500 pessoas, ou de 800 a 1000 famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada e próxima

a UBS. As ações na da UBS, nas residências e também na comunidade.

O atendimento as famílias, realizado na UBS/ Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF) objetiva apoiar a atenção básica na abrangência de ações. O NASF foi criado por meio da Portaria nº 154, Gabinete do Ministério (GM) de 24 de janeiro de 2008, republicada em 4 de março de 2008. O programa é constituído por uma equipe multiprofissional, dentre eles, inclui um assistente social. Esse suporte é para reforçar os processos de territorialização e regionalização em saúde.

A referida Portaria traz como pressupostos políticas nacionais diversas, tais como: de Atenção Básica; de Promoção da Saúde; de Integração da Pessoa com Deficiência; de Alimentação e Nutrição; de Saúde da Criança e do Adolescente; de Atenção Integral à Saúde da Mulher; de Práticas Integrativas e Complementares; de Assistência Farmacêutica; da Pessoa Idosa; de Saúde Mental; de Humanização em Saúde, além da Política Nacional de Assistência Social. O Nasf é uma estratégia inovadora que tem por objetivo apoiar, ampliar, aperfeiçoar a atenção e a gestão da saúde na Atenção Básica/Saúde da Família. Seus requisitos são, além do conhecimento técnico, a responsabilidade por determinado número de equipes de SF e o desenvolvimento de habilidades relacionadas ao paradigma da Saúde da Família. Deve estar comprometido, também, com a promoção de mudanças na atitude e na atuação dos profissionais da SF e entre sua própria equipe (BRASIL, 2009. p.10).

De acordo com a profissional do Serviço Social entrevistada, seu trabalho se desenvolve em consonância com as com os princípios éticos e políticos da profissão, e ainda, com as Diretrizes profissionais previstas no Caderno nº 27 da Atenção Básica, pois as “ações que fomentem e fortalecem articulações interpolíticas e do trabalho coletivo, a mediação entre usuários e equipe de saúde a formação de redes de proteção social elaboração de projetos para além da dimensão biomédica.” As atividades desenvolvidas por ela, no NASF são:

Individualmente ou coletivamente com os demais categorias profissionais, visitas domiciliares e institucionais, atendimento em grupo para compreender as necessidades sociais do indivíduo ou da família e intervir com ações, orientações, participação no planejamento familiar, identificação do território, junto com as equipes de saúde da família, sobre acompanhamento das famílias do PBF e outros (entrevista/AS, 26/2/2018).

A precarização do trabalho é uma realidade para uma maioria da classe trabalhadora, em especial para o profissional de Serviço Social. O Código de Ética Profissional, conforme a Resolução CFESS nº 273/1993, estabelece os princípios fundamentais, direitos e deveres, além de outros aspectos relevantes dessa profissão. De acordo com Art. 7º alínea “a”, constitui direito do assistente social “dispor de condições de trabalho condignas, seja em entidade pública ou privada, de forma a garantir a qualidade do exercício profissional” (CFESS, 2012, p.31).

As condições de trabalho relatadas pela profissional entrevistada, demonstra que seus direitos como profissional mencionados anteriormente, não estão de acordo com o código de ética, pois segundo ela, enfrenta diversos desafios em seu local de

trabalho, como a falta de infra-estrutura, pois só existem duas salas, onde uma se concentra equipe e a outra destinada ao atendimento individual, contudo, é utilizada para depósitos de materiais; falta de recursos financeiros para o desenvolvimento do seu trabalho, e a carga horária exigida pela instituição, que são de quarenta horas semanais, que confronta com disposto na Lei 12.317, de 26 de agosto de 2010, que altera o artigo 5º da Lei de Regulamentação Profissional nº 8.662/1993 (BRASIL, 1993) e determina “a jornada máxima de trabalho de assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial”. Segundo a entrevistada, já solicitou a adequação de sua carga horária conforme determina a Lei de Regulamentação Profissional.

De acordo com a profissional entrevistada, as principais demandas vêm dos usuários e da instituição, são: planejamento familiar, orientação para concessão de benefícios como Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), relatórios socioeconômicos, pareceres para o fornecimento de medicação de alto custo, fralda e dieta enteral. Ressalta que apesar de reduzido tempo na instituição, as requisições e demandas exigidas pela contratante encontram-se em consonância com as competências e atribuições regulamentadas pelas legislações que regem a profissão.

O assistente é o profissional que trabalha com a realidade humano-social, e a partir de uma análise crítica da realidade, consegue reconhecer a interferência de determinantes sociais. Assim, cabe ao assistente social repensar e reformular estratégia onde contemplem a criação e inovação e materializem as experiências nos serviços da saúde, onde se efetiva o direito social à saúde.

Consubstanciado nas referências de trabalho, no âmbito da saúde, o CFESS disponibiliza uma brochura resultante de um debate nacional, realizado em 2010, sobre o trabalho do assistente social na saúde consiste em:

- a) Estar articulado e sintonizado ao movimento dos trabalhadores e de usuários que lutam pela real efetivação do SUS.
- b) Conhecer as condições de vida e trabalho dos usuários, bem como os determinantes sociais que interferem no processo saúde-doença.
- c) Tentar construir e/o efetivar, conjuntamente com outros profissionais de saúde, espaços nas unidades que garantam a participação popular e dos trabalhadores de saúde nas decisões a serem tomadas.
- d) Elaborar e participar de projetos de educação permanente, buscar assessoria técnica e sistematizar o trabalho desenvolvido, bem como realizar investigações sobre temáticas relacionadas à saúde.
- e) Efetivar a assessoria aos movimentos sociais e/ou aos conselhos afim de potencializar a participação dos sujeitos sociais contribuindo no processo de democratização das políticas sociais, ampliando os canais de participação da população na formulação, fiscalização e gestão das políticas de saúde, visando o aprofundamento dos direitos conquistados.
- f) Os assistentes sociais estão desafiados a encarar a defesa da democracia – no cotidiano e na articulação com os outros sujeitos que partilhem destes mesmos princípios – que questiona as perspectivas neoliberais para política de saúde e as políticas sociais (CFESS, 2010, p. 30).

Conforme o disposto no documento “Parâmetros para Atuação de Assistentes na Política de Saúde” (CFESS, 2010), reafirma o compromisso profissional com um projeto democrático, trata-se de uma luta constante em defesa dos direitos da classe trabalhadora. Contudo, as investidas neoliberais que se intensificam em especial, a partir dos anos de 2016, momento histórico que demarca mais um “golpe contra a classe trabalhadora” desafia o assistente social a desenvolver alternativas em defesa da democracia e acesso ao conjunto de política social, um dos direitos conquistados arduamente pela classe trabalhadora que encontram-se previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

### 3 | CONCLUSÃO

Diante do desmonte de direitos sociais por meio da agenda e ditames neoliberais, o que implica no retrocesso do conjunto das políticas social, em especial, ocorrido no ano de 2016, o golpe contra a classe trabalhadora a partir de 2016, sob a liderança do Governo ilegítimo de Temer.

Desse modo, a luta de classes se faz presente neste terreno de batalhas. Para atendimento das necessidades sociais frente contraposição das políticas neoliberais, mercadológicas, privatizantes, reafirma-se o princípio da participação social como um instrumento valiosíssimo para o controle popular. Outro elemento relevante refere-se ao engajamento ético político e a socialização de informações para a população, iniciativa pautada no conhecimento da conjuntura política, social e econômica do Brasil, orientado no compromisso com as transformações societárias.

Ademais, trona-se imperativo que a classe trabalhadora, abatida também pelas últimas ações governamentais, tenha acesso ao conhecimento de seus direitos garantidos, conforme previsto no conjunto de leis que regulamentam a política de saúde, no que se refere a dimensão da gestão, do orçamento/financiamento e da participação social.

Conclui-se que o financiamento dessa política, se efetiva por meio da arrecadação de impostos, uma das possibilidades de materializar a qualidade dos serviços prestados. Assim, o controle democrático pode contribuir com a destinação dos investimentos de maneira adequada de forma, a enfrentar a distribuição de recursos financeiros e orçamentários indevidamente.

### REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história/Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti.** (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 2). São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. Ministério da saúde. **Política Nacional de Atenção Básica.** Brasília, 2012.

DAB - **Atenção Básica - PSF - Saúde da Família - Atenção Primária.** Disponível em [www.dab.gov.br](http://www.dab.gov.br).

saude.gov.br. Acesso em 26/02/2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Diretrizes do Nasf/Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. (Série B. Textos Básicos de Saúde) (Cadernos de Atenção Básica; nº 27) –** Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007.** Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde. 2007.

\_\_\_\_\_. Unicef, **Declaração Universal dos Direitos Humanos** – Disponível em [https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.html](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html). Acesso em 07/02/2018.

BRAVO, Maria Inês de Souza. *Política de Saúde no Brasil* \* - Este texto é uma versão revista e ampliada dos artigos: “As Políticas de Seguridade Social Saúde”. In: **CFESS/ CEAD. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo III: Política Social.** Brasília: UnB-CEAD/CFESS, 2000 e “A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica”. In: *Capacitação para Conselheiros de Saúde - textos de apoio.* Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

CFESS. **Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/1993 de regulamentação da profissão.** - 10. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2012].

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de saúde. Série “Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais”.** Brasília, 2010, p.30. Disponível em: [http://sites.multiweb.ufsm.br/residencia/images/Materiais/Parametros\\_para\\_a\\_Atuacao\\_de\\_Assistentes\\_Sociais\\_na\\_Saude.pdf](http://sites.multiweb.ufsm.br/residencia/images/Materiais/Parametros_para_a_Atuacao_de_Assistentes_Sociais_na_Saude.pdf) Acesso em 26/02/2018.

GONÇALVES, Carla Agda. **Direitos à saúde: um estudo sobre as práticas dos assistentes sociais das unidades de saúde de Sorocaba – SP – 2006.** 2006. 120 f. Dissertação (mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 3ª edição. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUSA, Maria Inês Nascimento Fonseca. **O Plantão do Serviço Social nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) de Franca - reflexão dessa prática sob um novo olhar.** 2004. 78 f. Dissertação (mestrado em Serviço Social). Faculdade de História, Direito e Serviço Social Câmpus de Franca da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo. 2004.

## PROTEÇÃO SOCIAL E SAÚDE MENTAL DE UNIVERSITÁRIOS NA UFF CAMPOS

**Alessandra de Muros Xavier**

Universidade Federal Fluminense

Campos dos Goytacazes – Rio de Janeiro

**RESUMO:** Este trabalho apresenta a reflexão sobre o papel da universidade no conjunto das políticas sociais e sua contribuição para a proteção social e impactos na saúde mental de estudantes universitários. Elucida as transformações que as Instituições de Ensino Superior (IES) passaram nas últimas duas décadas com o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a fim de promover sua expansão e a democratização do acesso. Tal processo é marcado pela conjuntura de crise político-econômica, precarizando as políticas que visam contribuir para a permanência no ensino superior. Questiona a relação de tal contexto para as condições objetivas de existência desses alunos e a conformação da subjetividade dos mesmos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Proteção Social; Saúde Mental; Ensino Superior

**ABSTRACT:** This paper presents a reflection about the role of the university in the set of social policies and its contribution to the social (dis) protection and mental health of university students. It elucidates the changes

that the Higher Education Institutions (HEIs) have undergone in the last two decades with the advent of the Program to Support Federal University Restructuring and Expansion Plans (REUNI), in order to promote their expansion and the democratization of access. This process is marked by the conjuncture of political-economic crisis, precarious policies that aim to contribute to the permanence in higher education. It questions the relation of such context to the objective conditions of existence of these students and the conformation of their subjectivity.

**KEYWORDS:** Social Protection; Mental health; Higher education

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca a reflexão acerca do papel da universidade pública no pós REUNI, o debate sobre a democratização do ensino superior, as condições de permanência de estudantes pobres na universidade e seus rebatimentos para conformação da subjetividade desses alunos.

Tais questões nascem de ações executadas por meio da Coordenação de Assistência Estudantil (CAES) da Universidade Federal Fluminense em Campos dos Goytacazes, apoio da Pro Reitoria de Assuntos

Estudantis (PROAES), que promove ações de Assistência Estudantil, tais como a oferta de Bolsas de Assistência Estudantil. Para além das ações já desenvolvidas pela universidade, o Serviço Social, em seu cotidiano profissional, realiza um estudo sobre as demandas apresentadas, sistematiza sua prática e busca trazer elementos para responder a essa realidade. Desenvolve também ações que contribuam para a formação profissional dos discentes, além de ser espaço de acolhimento, orientação social visando atender a suas demandas socioeconômicas, culturais e de saúde.

Em seu cotidiano de atendimento, a CAES nos anos de 2015 e 2016, identificou o aumento significativo no número de estudantes a procura de atendimento para questões de ordem emocional. Ansiedades, depressão, desânimo em relação aos estudos e apatia, foram queixas freqüentes e, portanto tornam-se fatores de risco para saúde do estudante e para continuidade de sua vida acadêmica.

No ano de 2017, em particular, foi identificada a ocorrência de alguns alunos que tentaram suicídio. Duas tentativas chegaram a óbito, e outras quatro realizadas, sendo os alunos encontrados a tempo do socorro. Diante de tal realidade, foram desenvolvidas parcerias com serviços da Universidade, como o Serviço de Psicologia Aplicada (SPA), e com a rede SUS na área de Saúde Mental como os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPS AD) para encaminhamento dos alunos nas situações em que esses sintomas já podem ser identificados. Mas igualmente identificamos que o SPA também observou um crescimento na realização de cadastros, chegando a número de 40 cadastros por semana, em sua maioria de estudantes universitários.

O que essa realidade nos apresenta? Nos contextos de grave crise econômica e política, identificamos maior adoecimento da população? O empobrecimento das famílias, o desemprego e as inseguranças por um sistema de proteção social ineficiente e desigual, impulsionam dados de adoecimento mental? Nossos alunos, em seu cotidiano de estudos e de luta pela sobrevivência, apresentam impactos sobre sua subjetividade? Quais as principais desigualdades apresentadas no contexto universitário, que expressam a luta de classes, e que elucidam as expressões da “questão social”? Essas e outras questões nos inquietam, e sobre elas, discutiremos a seguir.

## **2 | UNIVERSIDADE E SEU PAPEL NAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Para Netto (1992), as políticas sociais têm seu surgimento associado ao trânsito do capitalismo da livre-concorrência à idade dos monopólios, quando no pós 1875, o modo de produção capitalista alcançou sua maturidade e ao Estado capitalista foram agregadas outras funções. Logo, não é possível falar de política social nos modos de produção anteriores ao capitalismo.

Behring (1998), aponta que na perspectiva de amortecimento da crise juntamente

com a necessidade de legitimação do sistema capitalista (em contrapartida à consolidação do socialismo soviético e da expansão da ideologia fascista), o Estado intervêm efetivamente nas relações econômicas e sociais: a planificação indicativa da economia, a intervenção na relação capital/trabalho por intermédio da política salarial e do controle de preços, a política fiscal, a oferta de crédito combinada a uma política de juros e as políticas sociais, fazem parte desse novo modelo de Estado – o modelo keynesiano. O Estado de bem-estar direcionava investimentos, estimulava a produção, efetivava obras públicas, controlava os níveis de emprego e promovia as políticas sociais, tais como habitação, previdência, saúde e educação. Tais medidas contribuíram também para ampliar as possibilidades de acumulação do capital.

O ajuste e a estabilização econômica, através da implantação da proposta neoliberal, possibilitarão, segundo seus defensores, a retomada do crescimento econômico, que trará consigo o desenvolvimento social. Entretanto, admitem que a efetivação de tal política implica na adoção de medidas de caráter recessivo (cortes nos gastos sociais, redução da atuação do Estado, desativação de programas) que gerarão, num primeiro momento, impactos sociais negativos (desemprego, baixos salários, etc.) e atingirão, principalmente, as populações de mais baixa renda. Esses impactos serão, contudo, progressivamente reduzidos em função do próprio desenvolvimento econômico oriundo deste tipo de ajuste. Neste contexto, a política social é concebida na proposta ortodoxa como instrumento complementar e subordinado aos programas neoliberais de desenvolvimento e deve ter como objetivo fundamental a proteção das camadas mais pobres da população.

A reestruturação ou reforma do padrão de proteção social no Brasil está imbricada ao modelo de cidadania que vem sendo construído por esta sociedade, apresentando por vezes o padrão de cidadão consumidor e de políticas privatizadas.

Segundo Cortella (1997), a educação sempre foi um campo da vida social tensionado pelas disputas dos projetos societários de diferentes grupos e segmentos sociais, principalmente em função de se constituir um espaço de luta privilegiado no processo de conquista da hegemonia política e cultural na sociedade. Para Saviani (1997), a educação escolarizada é uma necessidade da sociedade capitalista, porque a expansão da cidade como principal espaço de sociabilidade e a necessidade de educação letrada e técnica para responder as demandas do capitalismo, implicou na constituição de uma educação sistemática:

Não é por acaso que a constituição da sociedade burguesa trouxe consigo a bandeira da escolarização universal e obrigatória [...] É, assim, [...] que a educação se converte, de forma generalizada, numa questão de interesse público. (SAVIANI, 1997, p. 2 e 3)

Na trajetória das políticas sociais brasileiras, tornou-se comum considerar que a educação é o caminho para o desenvolvimento e para superação de desigualdades entre grupos e classes sociais. Para Cattani (2007), a desigualdade social brasileira

fundamenta-se na grande e histórica concentração de riqueza que condiciona, estruturalmente, as relações de classe, ideologia, as possibilidades econômicas e a produção cultural. O autor discorre sobre como a educação é utilizada para manter as posições de poder na sociedade e como são utilizados diversos termos para designar a fração da sociedade detentora do poder econômico e social, tais como elite, burguesia e classes dominantes. Segundo o mesmo, esses grupos mobilizam-se para manter sua reprodução ampliada e a transmissão das posições dominantes para seus descendentes, e neste sentido a educação tem um papel preponderante, sobretudo nas universidades, que possuem um histórico de elitização.

Chegar a universidade pública para as camadas pobres da população pode ser entendida como uma forma de resistência. Identifica-se a superação da histórica tendência elitista do ensino superior, da trajetória de famílias por vezes de baixa escolaridade ou que evade dos bancos escolares, e das próprias deficiências escolares que o ensino público (principalmente) muitas vezes lhes oferece. A expansão das universidades e a democratização do ensino superior no país, na primeira década do ano 2000, possibilitaram o acesso ampliado das camadas populares a universidade, mas trouxe consigo inúmeras situações referentes a permanência, não somente pelas questões objetivas de manutenção e sobrevivência dos estudantes, mas pelas dificuldades de adaptação as próprias características e dinâmica da universidade.

Segundo Fávero (2006), refletindo sobre essa questão, pode-se inferir que alguns desses impasses vividos pela universidade no Brasil poderiam estar ligados à própria história dessa instituição na sociedade brasileira. Basta lembrar que ela foi criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual era e é parte, mas pensada e aceita como um bem cultural oferecido a pequena parcela da sociedade, quando na realidade deveria se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento, atendendo as necessidades sociais mais amplas.

No ano de 2007, o governo federal criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo que implantou o REUNI, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e as políticas de Ações Afirmativas.

O PNAES instituído pelo Decreto n. 7.234/2010, tem como objetivo ampliar as condições de permanência, com prioridade para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, matriculados nos cursos de graduação presencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

As ações preceituadas pelo PNAES incluem assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Este prevê ainda que serão atendidos prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio. Já as Ações Afirmativas surgem, a partir das discussões sobre a efetivação dos direitos humanos e do reconhecimento do direito à diferença,

entendendo a ineficiência das políticas universalistas no enfrentamento às marcantes desigualdades ainda presentes na sociedade contemporânea.

Segundo Gomes (2001), o país pioneiro na adoção das políticas sociais denominadas «ações afirmativas» foram os Estados Unidos da América. Tais políticas foram concebidas inicialmente como mecanismos tendentes a solucionar a marginalização social e econômica do negro na sociedade americana. Posteriormente, elas foram estendidas às mulheres, a outras minorias étnicas e nacionais, aos índios e aos deficientes físicos.

Gomes acrescenta:

[...] as ações afirmativas consistem em políticas públicas e também privadas voltadas a concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Impostas ou sugeridas pelo Estado [...] elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade (GOMES, 2001, p.7).

Mota (2010) assinala que a Assistência Social pode ser pensada como uma política social inscrita como um dos tripés da Seguridade Social brasileira e voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas pela renda do trabalho e, de outra forma, pode ser analisada enquanto um conjunto de mecanismos compensatórios que permeiam as diversas políticas sociais públicas.

Fellipe (2015) aponta que historicamente a assistência tem se construído enquanto um conjunto de ações que tem como público prioritário segmentos das classes subalternas em situação de pobreza e espoliação.

Para Yazbek (2009), o coletivo dos serviços e benefícios que compõem o assistencial visa garantir condições de subsistência a determinadas populações e/ou minimizar os efeitos da desigualdade estrutural brasileira por meio de ações compensatórias, sendo esta configuração a que mais se aproxima da política da educação superior pública no Brasil, inclusive pela seletividade e focalização da população atendida. É a presença do mecanismo assistencial (SPOSATI et. al., 1986) que caracteriza a assistência estudantil como “compensatória de carências”, o que levanta o binômio inclusão/exclusão pelo caráter seletivo acerca das necessidades dos discentes. Essa abordagem tem sustentado nas IFES a não adoção de ações com caráter universal, apesar de representar um campo de luta pela defesa de direitos e ampliação do protagonismo estudantil.

Mello (2007) sinaliza a relevância de se investigar as ações de Assistência Estudantil voltadas para estudantes pobres que, inclusive pela expansão do número de vagas nos últimos anos, acessam com mais facilidade o ensino superior.

### 3 | UNIVERSIDADES, PROTEÇÃO SOCIAL E SAÚDE MENTAL

Além das questões socioeconômicas e acadêmicas que interferem na permanência dos alunos, já ressaltamos o aumento significativo da demanda de atendimento em saúde mental pela CAES e a importância de ações que atendam também a essa realidade.

Dados do Perfil Epidemiológico das Tentativas e Óbitos por suicídio no Brasil e a Rede de atenção à saúde, publicado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde em 2017, apontam o suicídio como um fenômeno que ocorre em todas as regiões do mundo. Estima-se que, anualmente, mais de 800 mil pessoas morrem por suicídio e, a cada adulto que se suicida, pelo menos outros 20 atentam contra a própria vida. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), o suicídio representa 1,4% de todas as mortes em todo o mundo, tornando-se, em 2012, a 15ª causa de mortalidade na população geral; entre os jovens de 15 a 29 anos, é a segunda principal causa de morte.

No período de 2011 a 2016, foram notificados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), 1.173.418 casos de violências interpessoais ou autoprovocadas. Desse total, 176.226 (15,0%) foram relativos à prática de lesão autoprovocada, sendo 116.113 (65,9%) casos em mulheres e 60.098 (34,1%) casos em homens. Considerando-se somente a ocorrência de lesão autoprovocada, identificaram-se 48.204 (27,4%) casos de tentativa de suicídio, sendo 33.269 (69,0%) em mulheres e 14.931 (31,0%) em homens. Entre 2011 e 2016, observou-se aumento dos casos notificados de lesão autoprovocada nos sexos feminino e masculino de 209,5% e 194,7%, respectivamente. A análise das notificações das lesões autoprovocadas no sexo feminino, segundo raça/ cor, mostrou que 49,6% das mulheres eram brancas e 35,7%, negras (pardas + pretas). Em relação à escolaridade, 30,5% delas apresentavam ensino fundamental incompleto ou completo e 23,5% ensino médio incompleto ou completo. Destaca-se o elevado percentual de casos com escolaridade ignorada (39,5%).

Um artigo da Revista Carta Capital, “Casos de suicídio e depressão deixam universidades em alerta” publicado em 23/09/17, relata depoimento do psiquiatra Eduardo Humes do Hospital das Clínicas de São Paulo. Este aponta que a questão do suicídio sempre existiu, e falar sobre ela “evita que as pessoas e as instituições joguem o assunto para debaixo do tapete”. Silvana Maciel, professora do curso de Psicologia e Coordenadora do Congresso Brasileiro de Saúde Mental também alerta para o problema: “temos que dar atenção aos alunos da universidade, mas é importante destacar que é um problema que envolve a quase todos os indivíduos, uma questão de saúde pública”.

Bradow e Dravanz (2010) apontam que a discussão acerca do trabalho do assistente social na saúde mental é recente, bem como o devido destaque sobre a importância da intersectorialidade e da integralidade no atendimento ao seu usuário.

Acrescentam que a discussão acerca do que é saúde e doença é complexa, e deve ser analisada de forma cautelosa. Alguns preservam a concepção de que saúde se resume a ausência de doença, e alguns teóricos (BUSS; PELLEGRINI FILHO, 2007) apontam que o processo de adoecimento envolve outros determinantes além dos biológicos, como fatores sociais, ambientais, culturais, políticos e econômicos.

A Política Nacional de Promoção de Saúde, criada em 2006, visa a promoção da qualidade de vida e redução da vulnerabilidade social e riscos à saúde. Entende-se então, a concepção de saúde e doença (físicas e mentais) como processos resultantes do modo de vida cotidiana de pessoas e de suas historicidades. Sendo assim, o objetivo terapêutico não é de curar doenças, mas de fortalecer sujeitos, produzir saúde e defender a vida.

Assim, os processos que compõem o sofrimento psíquico são produtos da vida em sociedade, incluindo fatores que podem ser sociais, culturais, econômicos, ou até mesmo políticos, e não necessariamente possuem causas físicas e orgânicas. No passado a loucura já foi entendida como uma ameaça à paz da sociedade e o seu tratamento foi um mecanismo de exclusão, de segregação, e punição para os que sofriam com esta doença. As primeiras medidas de tratamento sempre foram no sentido de “vigiar e punir” os “loucos” (FOUCAULT, 1987) como se esta situação fosse um problema de conduta.

No cenário mundial, depois da Segunda Grande Guerra, o Estado passa a ser responsável não somente por garantir o direito à vida, mas também o direito à saúde, como forma de superação dos horrores da guerra. Da mesma forma, a loucura passa a ser compreendida como uma doença, que necessita de um tratamento, e não de uma punição, e visando à melhora no atendimento das pessoas portadoras de sofrimentos psíquicos (BRADOW; DRAVANZ, 2010).

Em entrevista ao Caderno Pensar, do Jornal o Estado de Minas em 2010, o professor Eduardo Mourão Vasconcelos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) aponta que as políticas neoliberais acentuaram as mazelas econômicas, sociais e ambientais de amplas parcelas da população mundial, o que tem forte impacto na saúde mental desta população. Por exemplo, pobreza, altas taxas de desemprego e de trabalho precário e informal difundem quadros de desamparo e depressão, de desarticulação da perspectiva de futuro através da dedicação à escola, ao trabalho e à carreira pessoal, e da esperança dos filhos terem uma vida melhor por meio do investimento de longo prazo na educação e formação para o trabalho. Em paralelo, as famílias, com provedores com vínculos cada vez mais voláteis e divididos entre longas jornadas de trabalho externo e os afazeres domésticos, estão cada vez mais esgotados e indisponíveis para as exigências do processo de socialização real e psíquica de nossas crianças e adolescentes. Na outra ponta, o capitalismo contemporâneo induz um enorme desinvestimento em políticas de educação, saúde e saúde mental. Acrescenta que as contribuições do marxismo são fundamentais para compreender tais processos, em diálogos interteóricos com outras abordagens engajadas acerca

da subjetividade.

Silveira (2002) aponta que a subjetividade não é imanente ao indivíduo, mas vai se constituir a partir do intercruzamento dessas dimensões, dentro e fora do indivíduo, não existindo, portanto, a separação entre o plano individual e o coletivo, entre os registros de indivíduo e sociedade. Nesse sentido, um pressuposto que se impõe diz respeito à consideração de que a subjetividade é socialmente produzida, operando numa formação social determinada, sob o crivo de um determinado tempo histórico e no âmbito de um campo cultural. Acrescenta que Marx (1985) propõe essa vinculação a partir da análise do homem inserido no processo produtivo, produzindo e produzindo-se, onde o trabalho não produz só mercadorias, produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na proporção em que produz mercadorias em geral.

Esse é, portanto, um processo que implica em sujeição real, desapropriação da própria condição de indivíduo perante um poder que, para além de tornar estranho o produto do trabalho, torna igualmente estranho o trabalho para o trabalhador, internalizando esta relação. Tal poder que se institui despoticamente se evidencia não só objetivamente, mas também no campo simbólico ao processar o desenvolvimento da forma mercadoria em fetiche.

Essas ponderações auxiliam no reconhecimento de como a presença da globalização e do neoliberalismo conseguiram, através da recriação contínua de formas de acumulação de capital, de um lado, desconectar ainda mais os caminhos da economia dos registros do social e, de outro, subsumir os componentes de nosso psiquismo e subjetivação à ordem mercantil.

Birman (2000) aponta para as profundas alterações que este conjunto de processos produz nos distintos sujeitos. Segundo ele, o desamparo enunciado por Freud foi sendo substituído pelo desalento. Entre as suas feições na atualidade estariam a depressão, o vazio, a neurose de angústia – caracterizada pela corporeidade do mal-estar e pelo baixo nível de simbolização psíquico –, além de outras formas de patologias psicossomáticas. Enfatiza o autor que estes sintomas levam à busca, individualizada, de seu enfrentamento, seja através da ingestão de drogas que cresce enormemente, seja via terapêuticas encaminhadas pela psiquiatria, ou ainda através de compulsões sexuais e alimentares – sob a forma de perversões, bulimia e anorexia. Destaca ainda, neste quadro estrutural, a presença privilegiada da perversão e do masoquismo, “como efeitos que são do desalento na atualidade, sendo formas de subjetividade procurar ainda gozar no cenário catastrófico da desconstrução subjetiva.” Entre outras dimensões, essa condição revelaria um conjunto de impossibilidades com as quais os sujeitos estão se defrontando, em especial a de identificar e realizar ações fundamentais, portadoras potenciais de alternativas de alteração significativas do curso de suas vidas. Superá-las implicaria em multiplicidade de acessos, tanto na ordem da materialidade – o que significa introduzir as questões relativas aos componentes sócio-político-históricos –, quanto no sentido de percebê-los vinculados às dimensões do corpo e do afeto.

Está posto um desafio aos sujeitos, ora afirmar sua personalidade e subjetividade, construindo uma identidade com capacidade de potencializar os elementos que estão postos no real, na tentativa de proporcionar um sentido novo às condições dadas, a partir de uma perspectiva anticapitalista, o que significa apostar numa nova ordem humana, criação histórica de outra sociabilidade e novos campos coletivos (SILVEIRA,2002).

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das questões apresentadas, pode-se inferir que é fundamental a discussão sobre o significado do sofrimento e a necessidade de desvelamento dos processos que produzem a exclusão na vida universitária. Além de identificar possíveis condicionantes sociais para tais demandas e realizar encaminhamentos pertinentes, entende-se que a prevenção é de suma importância. As parcerias com a rede local tornaram-se imprescindíveis, tanto pela temática em lide, quanto pela possibilidade da prática interdisciplinar que amplia o impacto social e contribui com o papel social da universidade junto à comunidade local.

Os gestores da universidade precisam intervir sobre uma evidente demanda que é a dos estudantes ingressantes. Segundo dados do perfil do Estudante Ingressante desenvolvido pela CAES, cerca de 70% destes alunos vieram de outros municípios e Estados, ou seja, não são da cidade de Campos dos Goytacazes, e ficam afastados de suas referências sociais e familiares.

A rede de saúde mental do município de Campos parece não estar amplamente preparada para atendimento adequado a esta necessidade específica. Os serviços de psicologia e psiquiatria têm ainda sua demanda reprimida.

As condições sociais e econômicas impactam na saúde da população, e, portanto, tratar essas questões com práticas e conhecimentos teóricos e políticos, parece fundamental para a consolidação de uma saúde coletiva que precisa estar articulada a outras políticas sociais, e em especial à Política de Educação.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Nº 8.080**, de 19 de Setembro de 1990. Brasília, 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.234**, de 19 de Julho de 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm)>. Acesso em: 14 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Política nacional de promoção da saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde**. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Perfil Epidemiológico das tentativas e óbitos por suicídio no Brasil e a rede de atenção a Saúde**. Boletim Epidemiológico, Volume 48, Número 30. Brasília, 2017.

BEHRING, E. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BIRMAN, J. **Mal-estar na atualidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999; **Psicanálise, ciência e cultura**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994; e **Subjetividade, contemporaneidade e educação**. In: **Cultura, linguagem e subjetividade no ensinar e aprender**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

BREDOW, S. G.; DRAVANZ, G. M. **Atuação do Serviço Social na Saúde Mental: entre os desafios e perspectivas para efetivação de uma política intersetorial, integral e resolutiva**. Textos & Contextos. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PUC RS, Porto Alegre, 2010.

BUSS, P. M.; PELEGRINI, A. A. **Saúde e seus determinantes sociais**. Physis: Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, n. 17, p. 77-93, 2007

CATTANI, A D & KIELING, F d S. **A escolarização das classes abastadas**. Sociologias. Porto Alegre, ano 9, n.18, jun-dez 2007, p. 170-187.

CORTELLA, M.S. e outros (orgs). **Empregabilidade e Educação. Novos caminhos no mundo do trabalho**. São Paulo: EDUC, 1997.

DAMASCENO, V. **Casos de Suicídio e Depressão, deixam as universidades em alerta**. Revista Carta Capital. Publicado em 23/9/17. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/casos-de-suicidio-e-depressao-deixam-universidades-em-alerta>> Acesso em: 15 dez. 2017.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Editora UFPR. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

FELLIPE, J. M. S. **Assistência Estudantil no Instituto Federal Fluminense: possibilidades e limites para a permanência escolar e conclusão de curso**. Revista Textos & Contextos. Programa de Pós Graduação em Serviço Social - PUC RS, Porto Alegre, 2015.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987.

GOMES, J. B. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro**, 2001. p. 1-27. Disponível em <<http://adami.adv.br/artigos/19.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril, 1985.

MELLO, J. **Desigualdades sociais e acesso seletivo ao ensino superior no Brasil no período 1994-2001**. In: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Educación. V. 5, n. 2, p. 69-83, 2007.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

SAVIANI, D. **A nova Lei da Educação: limites, trajetórias e perspectivas**. Campinas, Autores Associados, 1997.

SILVEIRA, M.L.S da. **Algumas notas sobre a temática da subjetividade no âmbito do marxismo**. Revista Outubro, v. 7, p. 103-113, 2002. <<http://outubrorevista.com.br/wpcontent/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-7-Artigo-08.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2017.

VASCONCELOS, E. M. **Por um novo homem**. Entrevista concedida a Denise Pamplona. Jornal Estado de Minas, Coluna Pensar. 4 set. 2010

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2009.

## VOZES DE MULHERES: O “APRENDER A FALAR” A PARTIR DOS CLUBES DE TROCA E NOVAS POSICIONALIDADES

**Maria Izabel Machado**

Universidade Federal de Goiás, Faculdade de  
Educação  
Goiânia – GO

**RESUMO:** Este artigo se propõe a apresentar parte dos estudos de doutoramento concluído em que se analisaram as experiências de mulheres na economia solidária, mais especificamente em clubes de troca de Curitiba e região metropolitana. O objetivo neste artigo é analisar como o falar constitui parte substancial da experiência das mulheres nos clubes, e para além deles, engendrando processos de cuidado e agência a partir de tecnologias do eu. A base empírica se deu por meio de entrevistas em profundidade com 12 mulheres e observação participante em quatro clubes de troca. O referencial teórico inclui contribuições de Joan Scott, Teresa de Lauretis e Michel Foucault. Concluiu-se que através de metodologias específicas e do modo como as mulheres vivenciam a experiência de estar nos clubes “aprender a falar” converte-se em enunciar-se, resultando em novas posicionalidades em relação às situações de violências e silenciamentos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mulheres. Experiência. Posicionalidades. Tecnologias do eu.

**ABSTRACT:** This article proposes to present part of the doctoral studies concluded in which the experiences of women in the solidarity economy were analyzed, more specifically in exchange clubs of Curitiba and metropolitan region. The purpose of this article is to analyze how speaking constitutes a substantial part of the experience of women in and beyond clubs, engendering processes of care and agency from self-technologies. The empirical basis was provided through in-depth interviews with 12 women and participant observation at four exchange clubs. The theoretical reference includes contributions by Joan Scott, Teresa de Lauretis and Michel Foucault. It was concluded that through specific methodologies and the way in which women experience the experience of being in the clubs “learning to speak” becomes a statement, resulting in new positions on violence and silence situations.

**KEYWORDS:** Women. Experience. Positionalities. Technologies of the self.

### 1 | INTRODUÇÃO

As pesquisas no campo do gênero abrem à sociologia possibilidades que não foram exploradas pelos paradigmas científicos considerados clássicos, e não o foram por razões diversas. Entre estas razões está

o modelo tanto de racionalidade quanto de ciência pensados sempre a partir do masculino como sinônimo do universal, da totalidade. Esta perspectiva subalterniza práticas e sujeitos que alocados no campo da natureza se encontrariam em posição inferior à cultura, devendo, pois, submeter-se à ordem social estabelecida.

O ordenamento do mundo segundo a racionalidade moderna universalizante que aciona binarismos como natureza/cultura, moderno/atrasado, toma experiências de mulheres em uma economia de trocas como irrelevante do ponto de vista econômico e pouco efetiva desde a perspectiva da racionalidade instrumental moderna. Nesse sentido gênero não é apenas categoria analítica, mas referencial epistemológico. É preciso construir instrumentos de pesquisa e epistemologias que ultrapassem o binômio ação/estrutura. A categoria “experiência”, como desenvolvida por Joan Scott (1999) vem ao encontro dessa necessidade na medida em que propõe analisar não apenas o vivido, mas também as condições que o produziram.

A experiência, como recurso epistemológico foca nos sujeitos e nos conteúdos do vivido, neste caso mulheres participantes de clubes de troca na economia solidária. É preciso, entretanto, atentar-se ao fato de que são diversos os empreendimentos econômicos solidários assim como são múltiplas as visões sobre a economia solidária. Para algumas abordagens mais próximas a perspectivas de base universalizadora os sujeitos são únicos e se supõe que as proposições sejam seguidas por todos. O caminho aqui percorrido, ao contrário, parte da intersubjetividade, do cotidiano a fim de apreender sujeitos e suas experiências.

Este artigo é parte de tese de doutoramento concluída em março de 2017 e destina-se a analisar a experiência de mulheres participantes de clubes de troca em Curitiba e Região metropolitana com foco no falar como uma tecnologia do eu, conforme abordagem foucaultiana. A coleta de dados se deu entre 2014 e 2015 e compreendeu observação participante em quatro clubes de troca identificados como CT1. CT2. CT3 e CT 4, bem como a realização de entrevistas em profundidade com 12 participantes .

Um dos desafios analíticos a partir do campo foi compreender como as mulheres participantes dos clubes de troca se enunciam enquanto sujeitos. Das muitas perguntas postas ideias como a constituição dos clubes de troca enquanto sujeitos coletivos e uma possível experiência de feminino vivenciada pelas mulheres foram cedendo espaço a compreensões mais próximas das noções de posicionalidade e enunciação como elementos com maior potencial explicativo.

Abordar os clubes como sujeitos coletivos e as mulheres a partir de uma experiência de feminino nos lançaria exatamente no modelo explicativo apriorístico que procuramos evitar. Não é possível tomar os clubes como unidades monolíticas seja do ponto de vista das práticas seja por uma perspectiva identitária. Cada grupo possui características peculiares que colocam em curso processos interativos igualmente particulares.

Do mesmo modo as noções de feminino, feminilidade tomadas como ponto de

partida analítico nos remeteriam à essencializações que, se por um lado contribuíram em contextos específicos para um determinado tipo de feminismo, neste contexto nos lançariam em uma armadilha teórica, sobretudo por seu caráter reducionista e binarizante. Além disso, uma possível experiência de feminino se mostrou uma pergunta com pouca ressonância empírica.

Embora as mulheres não procurem e permaneçam nos clubes em busca de se descobrirem ou se reinventarem como mulheres elas o fazem em alguns casos como um efeito secundário das relações que se estabelecem nos e a partir dos grupos. Amizade, sociabilidade e trocas fariam parte dos conteúdos do vivido a partir dessa experiência.

Os caminhos percorridos para as reflexões acerca do sujeito no feminismo auxiliam como balizadores epistemológicos, ainda que o campo não nos conduza a uma reflexão em direção a um sujeito feminista. Não é o sujeito que muda propriamente a partir dos Clubes, no sentido de romper com trajetórias até então trilhadas, mas as posições que as mulheres assumem e as maneiras como elas passam a estar ou movimentar-se a partir de novas percepções de si. Elas seguem sendo mães, avós, esposas, mas o fazem a partir de outra percepção de si, de outro lugar de enunciação.

Nesse sentido é possível desde as observações e entrevistas identificar pontos nodais que permitiriam fixações parciais no sentido da identificação dos sujeitos. Não se quer apenas investigar quem são esses sujeitos, mas compreender a experiência vivida por elas. Apreender a experiência e as condições que a possibilitaram supõe considerar desde a perspectiva genealógica (FOUCAULT, 2015) a imbricação entre lugar e enunciação. Este sujeito se anuncia e enuncia, se visibiliza nas escavações. Os clubes, desde essa abordagem, se converteram em espaços a partir dos quais se intersectam experiências, memórias e reinvenções. Colocando em curso uma determinada forma de agência que não se resume à reprodução de estruturas, mas abre possibilidades para novas elocuições. Cria para as participantes condições objetivas e subjetivas para um agir sobre si e sobre o social a partir de novos termos em relação as suas trajetórias até então, com mais mobilidade e porque não, empoderamento.

## 2 | OS CLUBES DE TROCA E O FALAR

Os clubes de troca surgiram na Argentina a partir da segunda metade da década de 1980 mobilizando pessoas interessadas em trocar produtos e serviços sem a intermediação do dinheiro, escasso em razão da forte recessão vivida no país. No Brasil um dos primeiros clubes começou suas atividades em 1991 em um bairro periférico da cidade de Curitiba. Os primeiros participantes eram oriundos de listas de assistência social de igrejas. A primeira motivação para a criação dos clubes era, portanto, superar o assistencialismo da distribuição de alimentos promovendo um espaço no qual as pessoas pudessem acessar os alimentos desde um sistema de trocas que dispensasse

o uso do dinheiro. A entrega de cestas básicas foi gradativamente substituída pela troca de verduras cultivadas nos quintais, artesanato, e em alguns casos serviços, a tônica das trocas era a produção própria.

Contando com o suporte de uma ONG estabeleceram-se parâmetros comuns aos clubes, especialmente no que diz respeito à estrutura dos encontros e aos princípios que norteiam as trocas. Não se trata de um espaço de comércio, mas de solidariedade, o que significa na prática que o lucro comumente está submetido às necessidades e urgências. É usual favorecer determinada participante nas trocas quando se sabe que esta se encontra em dificuldades, por exemplo. A cada semana o circuito se atualiza e quem foi favorecido no encontro anterior cede a vantagem a quem precise naquele momento.

Se o interesse em adquirir produtos é a primeira motivação para a participação, com o tempo outros elementos ganham centralidade. Entre eles os vínculos de amizade e as reciprocidades que se produzem. A construção do clube como um espaço de amizade e confiança produz transições importantes em relação às enunciações. Saber falar, aprender a falar se convertem em conquistas obtidas com a participação ao longo do tempo. Não obstante este seja um elemento chave para compreender experiência e agência é um aspecto secundário desde a perspectiva do que propõe a economia solidária em sua face institucionalizada, uma vez que o objetivo dos empreendimentos seria a emancipação econômica. Não é possível desde essa perspectiva mensurar ou estabelecer uma relação de causa e efeito entre os aspectos considerados subjetivos e os resultados econômicos.

Esta é a razão pela qual este artigo percorre outro itinerário analítico que não a busca das relações causa e efeito. Ainda que as práticas nos clubes não produzam emancipações econômicas como se esperaria que fizessem, ignorar os processos de constituição de sujeitos seria relegar essas experiências à irrelevância acadêmica, política, econômica e social.

O clube de trocas torna-se o lugar do aprender a falar: “eu não falava, mas depois dessas reunião a gente aprende a falar.” (D. Raquel, CT 2). E não apenas isso, converte-se em uma espécie de fronteira de tempo e espaço:

Lá no grupo o melhor é a amizade, tá com eles, reunido, aprender bastante, a gente aprende. Lá é diferente, a gente conversa com um, conversa com outro né?! As vezes conhece pessoas novas. Minha vida mudou muito depois do troca, porque eu era muito tímida, eu era tímida mesmo, muito tímida. Teve uns concurso [curso] daqueles lá de microfone, umas coisas assim, teve umas duas vezes. Era só no dia pra gente falar, eu fui lá e fiz, foi indo, foi indo, melhorou bastante, agora até na igreja eu vou lá e falo. (D. Márcia, CT 1).

A referência ao saber falar como uma transição encontra respaldo no modo como as mulheres se percebem em relação ao grupo e aos demais espaços. Há, como se pode perceber pela fala de Márcia, marcações de um “aqui” e um “lá” acionadas também em outros relatos. Essa ideia de que “lá é diferente” traz não apenas uma percepção

de lugar, mas também de temporalidade, como se “lá no grupo” se restabelecessem práticas de outro tempo.

O falar que o clube possibilita passa ao largo de um saber escolar, relacionando-se em grande medida pela produção de enunciações de outra ordem. Michel Foucault na obra *A ordem do discurso* (2013) chama a atenção para a ritualização que define a qualificação necessária para falar: “o ritual [...] define os gestos, os comportamentos, as circunstâncias, e todo o conjunto de signos que devem acompanhar o discurso”. (FOUCAULT, 2013, p. 37). D. Raquel (CT 2) confidenciava: “eu queria falar, mas não tenho desenvoltura”, evidenciando o quanto esses mecanismos de interdição afetam a percepção que têm de si.

O cerceamento da fala ou as desqualificações em torno do que e de como se fala vividos em diversos contextos pelas entrevistadas fazem parte do conjunto de conhecimentos aprendidos e apreendidos ao longo da vida. A invalidação dos discursos se dá em vários níveis, do institucional ao individual. Quando, por exemplo, os clubes não aparecem nos mapeamentos nacionais de empreendimentos econômico solidários ou tem sua relevância questionada nos processos de institucionalização da economia solidária se está produzindo um ritual classificatório que deixa de fora as experiências dos clubes.

### **3 | DO FALAR À EXPERIÊNCIA DE ENUNCIAR-SE**

Não obstante os mecanismos de invisibilização e de desqualificação sigam seus cursos, seguem também os processos interativos que tem produzido enunciações de outra ordem. Quando me refiro a enunciações de outra ordem produzidas a partir dos clubes tenho por referencia os deslocamentos na posição de sujeito experimentados pelas mulheres. É como se por muito tempo em suas trajetóriasoubessem a cada uma delas margens estreitas entre as quais se movimentar, basicamente como mães e esposas, e a partir dos grupos essas margens se expandissem. Não se trata de uma ruptura com as discursividades em torno do casamento ou da maternagem, estas seguem muito marcadas. Mas elas se apropriam de discursividades que tencionam essas fronteiras permitindo que se experimentem em outros lugares, físicos, geográficos, e também subjetivos.

O que não significa que este movimento seja automático e prontamente abraçado. Há resistências ao falar. Em um dos grupos foi muito difícil que as mulheres aceitassem participar das entrevistas. Embora tenham sido muito receptivas coletivamente, não se sentiram confortáveis sozinhas comigo. Há alguns elementos possíveis: um deles diz respeito ao medo de se sentirem expostas. Uma das participantes que havia se disposto a ser entrevistada quando sugeri que fosse em sua casa voltou atrás e cancelou. O receio segundo ela era de que o marido não permitiria que a casa deles fosse filmada. Mesmo esclarecendo que se tratava de um bate papo e não de uma

entrevista como as da televisão não foi possível prosseguir.

Outro elemento que poderia auxiliar na compreensão dessa resistência está relacionado às dinâmicas internas do grupo. Há uma disputa de lideranças entre duas mulheres, uma que toma a frente na produção de artesanatos e outra que assume funções mais representativas. Fui apresentada ao grupo por uma delas e aceitar conversar comigo poderia ser interpretado internamente como “tomar partido”. Sobre isso uma participante desabafava: “ela não consulta o grupo, quer mandar sozinha... a gente sempre fala que no clube ninguém manda, mas ela nunca quis saber nossa opinião”. (Marina, CT 4).

A solução dada por elas próprias foi realizar as entrevistas não coletivamente, mas concomitantemente ao encontro, ou seja, conversar nos intervalos das atividades e minutos antes do encontro propriamente dito. Segundo uma delas: “eu falo se tiver mais gente junto.” (D. Sara, CT 4).

Há latente nessa condicionalidade estabelecida, um medo de falar que nesse contexto pode ser o receio de “não saber responder” ao que vai ser perguntado. Razão pela qual quando se propôs em todos os grupos a realização de entrevistas a tendência foi indicar as que já representam os clubes em espaços fora dali. Do ponto de vista metodológico falar com as que se dispõem facilitaria algumas etapas, mas limitaria o escopo analítico, uma vez que as mulheres que se destacam e conseqüentemente se tornam animadoras dos clubes tendem a reproduzir discursos mais ou menos homogêneos em que se diluem tensões e contradições internas. As que pediram pra falar foram ouvidas, mas os sorteios ajudaram trazendo falas que tem menos a ver com maior ou menor adesão à economia solidária, e mais com a intensidade com que se tem vivido essa experiência.

Além dos desafios que esse tipo de situação coloca à pesquisa há elementos que reforçam o lugar e a importância da fala. O que se fala, com quem se fala, definem posição, definem lugar. Apreender esses conteúdos elucidam ainda o cuidado observado em todos os grupos em relação à fofoca. As críticas a situações desagradáveis apareceram sempre de maneira muito sutil e sempre omitindo nomes:

Eu conheci uma pessoa lá no grupo que falou comigo, não vou falar o nome, que acabou tendo uma discussão com outra pessoa e não gostou. Discutiram porque uma delas não sabe dividir. Aí acabou que quem reclamou que a outra não sabia dividir não vai mais, era uma pessoa muito boa, muito legal, que já tava lá há anos. (Margarete, CT 1).

Trazer no momento do entrevista um episódio de crítica a quem não assumiu os valores do clube não pode ser caracterizado como uma atuação, à maneira interacionista em que se representa o papel que a entrevistadora gostaria de assistir, mas de uma vigilância permanente. É preciso cuidar do que se diz, como se diz e para quem se diz, não apenas enquanto o gravador está ligado, mas durante todo o tempo. Qualquer desentendimento não solucionado pode resultar em desistência das

participantes e a conseqüente desintegração do grupo.

Pensar a posição dos sujeitos a partir da experiência ao mesmo tempo em que distancia a análise do campo das identidades aproxima da noção de identificações. As identidades são múltiplas, mesmo ao nos referirmos às participantes como mulheres é preciso ter em mente o caráter interseccional do gênero para o qual Butler chama a atenção:

Se alguém “é” uma mulher, isso certamente não é tudo o que esse alguém é; o termo não logra ser exaustivo, não porque os traços predefinidos de gênero da “pessoa” transcendam a parafernália específica de seu gênero, mas porque o gênero nem sempre se constitui de maneira coerente ou consistente nos diferentes contextos históricos, e porque o gênero estabelece interseções como modalidades raciais, classistas, étnicas, sexuais e regionais de identidades discursivamente constituídas. Resulta que se tornou impossível separar a noção de “gênero” das interseções políticas e culturais em que invariavelmente ela é produzida e mantida. (BUTLER, 2012, p. 20).

As identificações nesse caso se produzem a partir de trajetórias marcadas pela solidão que se efetiva na ausência física dos familiares e/ou cônjuges, e também na percepção da solidão como um padrão relacional: “as vezes a gente tá em casa com a família da gente e tá sozinho do mesmo jeito” (Clara, CT 3).

Participar do clube permite um trânsito para dentro e para fora das representações que têm de si próprias. Se o espaço da casa é o locus da solidão, o do clube se converte no lugar de outra ordem discursiva a partir da qual se experimenta o mundo, o sujeito se experimenta: “eu gosto da troca, de conversar, trocar uma ideia, gosto de dá risada, tudo... de falar uma besteirada, e a mulherada é animada, eu me sinto muito sozinha em casa, porque não tem com quem conversar né?!” (Laura, CT 2).

O relato de Laura sobre “falar uma besteirada” está relacionado ao tom jocoso dos assuntos em torno dos afetos e da sexualidade, falas autorizadas em espaços de confiança. Os vínculos de amizade que se estabeleceram como que transformaram os encontros em espaços de intimidade, em que aparentemente não há receios em expor pelo riso, o deboche ou a ironia o que se pensa sobre a vida, sobre as relações.

As identificações produzidas que tem no riso partilhado um de seus indicadores ajuda a pensar a correlação agência e posicionalidade. Situar-se de maneira diferente, falando coisas que não falaria, por exemplo, seria uma espécie de agência com via de mão dupla: um agir sobre o social e um agir sobre si.

A referência a agência como um agir sobre o social não diz respeito a uma ação política estrategicamente calculada e colocada em curso a partir do clube. As práticas e discursividades em torno da economia solidária e dos clubes em relação aos demais empreendimentos passam para as entrevistadas por outros caminhos que não os do reconhecimento público. A hierarquização interna da economia solidária que invisibiliza os clubes não é uma questão para elas. Há certa identificação com princípios gerais da economia solidária, mas não uma necessidade de pertencimento e reconhecimento orgânicos. Quando me refiro a um agir sobre o social aciono uma

espécie de empoderamento de dentro para fora. Há mudanças na percepção de si que não mudam esta mulher de lugar, mas mudam o modo que ela se posiciona nos lugares que sempre ocupou, em especial a família e a comunidade.

Esta agência se dá, portanto, pela enunciação, em que o lugar da fala é central assim como o lugar de fala. A noção de experiência que se explica a partir dos modos como o sujeito compreende a própria trajetória impede que se caia na armadilha teórica da polarização entre sujeito e agência. Para Teresa de Lauretis (1994) gênero é a representação de uma relação e como tal é um locus potencial tanto para a mudança quanto para a reprodução. Olhar para a experiência das mulheres no cuidado de si, a partir do gênero, é procurar apreender nas narrativas e nas práticas os elementos capazes de persuadir as participantes dos clubes a investirem em outros posicionamentos.

Como a grande razão enunciada para a participação, a amizade como possibilidade de estabelecer laços, vínculos afetivos marca a trajetória dessas mulheres. O relato de dona Raquel que na ocasião da entrevista estava com 73 anos é emblemático nesse sentido:

A Economia Solidária promoveu muita coisa boa na minha vida, nessa idade, da terceira idade. [...] Eu vivia só dentro de casa, eu ensinava artesanato na FAS, fiquei três anos por lá. Foi onde eu conheci a Tania e ela me trouxe pra cá. Eu descobri o ouro quando vim pro grupo, eu descobri muita coisa, eu descobri a amizade. (Dona Raquel, CT 2).

A dimensão que as relações de amizade ocupam no cotidiano e na trajetória de cada uma das participantes pode ser contrastada com outro ponto nodal: a solidão. Os relatos de não ter com quem conversar ou não ter alguém que se importe com elas foram recorrentes. Quando perguntei à Laura (CT 2) se a família, o marido, não reclamavam de todo o tempo que ela dedicava ao clube a resposta foi “eu não tenho ninguém pra reclamar, eu sou viúva e meu filho nem se importa comigo. Nem quando eu tinha meu marido ele também não se importava”, com um forte tom de lamento, mais que de celebração por uma possível autonomia.

O clube se converte desta forma no espaço onde alguém se importa, como evidencia o relato de D. Raquel:

Meu marido tem outra mulher, ela tem a idade da nossa filha... faz tempo que eu to sozinha, eu tinha um paquera, mas ele morreu. Aí eu venho pra cá. Hoje eu falei: ‘vamos ver se elas lembram do meu aniversário’, da última vez não lembraram. (Dona Raquel, CT 2).

Os aniversários são sempre marcados nos clubes que, em geral, os comemoram a cada mês reunindo todas para que se cante parabéns no momento do lanche. E o que parece simples ganha proporções intangíveis para as mulheres: “eu tenho oitenta anos, de idade, nunca ninguém cantou parabéns pra mim, no troca cantaram”, fala ouvida e relatada por Lurdes, que contribuiu na formação dos clubes se segue

assessorando-os, durante reunião de animadoras.

Quando há participação do Clube em feiras e bazares com artigos produzidos coletivamente a renda obtida é destinada a alguma atividade para o próprio grupo. Uma grande festa de aniversário no encerramento das atividades no final do ano, como no Clube de Trocas 1 ou um passeio/almoço em uma casa de massas no caso do Clube de Trocas 2. Ambas as iniciativas foram muito celebradas pelas mulheres: além da fartura elas não precisavam se preocupar em preparar ou ter os ingredientes para o preparo.

No caso da comemoração no próprio Clube neste dia além de levar filhos e netos todas que quiseram levaram pra casa o que sobrou da festa, motivo a mais para comemoração. Já o passeio produziu ainda mais euforia: ir a um restaurante, acessar um universo inédito para a maioria delas. Tal é o efeito que havia duas propostas: um passeio a uma região rural que exigiria o pagamento do transporte ou o almoço. A escolha do restaurante foi praticamente unânime.

Eventualmente alguns aniversários passam sem ser lembrados. D. Olivia (CT 1) sentada a meu lado confidenciou enquanto assinava o livro de presença: “vou por o dia do meu aniversário [ao lado do nome na lista] pra ver se não esquecem de mim, nunca lembram...”. O riso que acompanha a fala é quase infantil, mas profundamente marcado pelo ressentimento de ser esquecida.

As dimensões amizade/solidão assumem quase que um caráter palpável nos encontros. Em todos os grupos os rituais se repetem: cada uma que vai chegando antes de procurar um lugar para se acomodar no círculo ou de expor os produtos que trouxe para a troca, pede notícias de quem ainda não chegou e vai informando sobre as colegas com quem encontrou durante a semana. Como uma espécie de inventário nesse momento circulam informações importantes que inclusive informam os padrões de troca e outros desdobramentos do encontro.

Em um desses momentos D. Raquel relatou:

Eu bordo toalha, pano de prato, nós fazemos, eu a minha filha, almofada de crochê, tapete... Eu tento vender na feira, mas eu vendo muito mais quando eu saio vender de porta em porta. Mas só de ir na feira, de ficar naquela comunidade né, pra mim é bom que você nem imagina. Faço amigos, eu ganho mais amizade, e eu cheguei agora lá na reunião lá da Puc, e eu cheguei atrasada, porque eu fui no médico, imagina quem tá faz tempo. (D. Raquel, CT 2).

As conversas animadas na chegada dão pistas importantes sobre os arranjos necessários na rotina para viabilizar a participação: “ah, eu menti pra mulher lá [patroa] que tinha médico, pra poder vim no troca”. (Soraia, CT 1). Outra participante justificando o fato de ter levado poucas coisas pra trocar relata: “Eu não tinha tempo pra fazer nada e mesmo que tivesse tava sem ingrediente, emprestei passagem pra vir”. (Conceição, CT 3).

Esse momento de chegada, um ritual informal porque não se considera ainda que o encontro tenha começado, adquire relevância considerando algo que poderia

parecer um detalhe: ninguém usa telefone celular. A maioria não os tem, e as que possuem não utilizam durante o encontro. As conversas não são interrompidas por checagens constantes às telas de mensagens, tampouco lançam mão desse recurso para terem notícias umas das outras.

O que funciona mesmo é passar ao final do encontro na casa de quem faltou pra “ver se tá tudo bem”. Fazer uma “visitinha” é tarefa de todas, seja por proximidade geográfica, seja pela incumbência assumida ao término do encontro. No entanto às animadoras essa tarefa toca mais incisivamente. D. Regina, animadora do CT número 1 relata a respeito do modo como se solucionam conflitos durante os encontros:

Durante a semana eu tiro uma hora pra ir na casa delas pra não afastar. Não adianta ficar como uma muleta, o dia que tirou a muleta o grupo morre, porque no troca as pessoa ficava se alfinetando, eles brigou durante a reunião umas três vezes... se não convencer na próxima reunião uma delas não vem. (D. Regina, CT 1).

Certamente que o elemento geracional impacta fortemente os processos interativos nesse contexto. Quando perguntadas sobre já terem ouvido falar de economia solidária antes do grupo o imaginário recompõe uma espécie de nostalgia de outro tempo e lugar:

Ta fazendo muito bem pra mim, to participando, trocando, os amigos que eu fiz... quando eu to ali parece que eu to num lugar diferente. Depois que a gente vem pra cidade as coisas ficou tão diferente, a gente não vê o vizinho, não se ajuda. Na roça as pessoas se ajudava, um ia lá e carpia a roça do outro, matava um porco e repartia. A gente qué voltá a tá junto. A gente vivia aquilo e nem sabia que era economia solidária.” (D. Olivia, CT 1).

Ir ao encontro do clube, portanto, implica em arranjos diversos, de diversas ordens, que recolocam questões acerca das motivações para a participação. E uma vez no clube, para algumas delas, é como esse tempo distante se refizesse, o tempo em que as pessoas se importavam. O ambiente de amizade que se constrói nos encontros estende desta maneira seus efeitos a múltiplas dimensões: “se a gente que é ‘mocinha’ assim, se não sair de casa as dor fica pior”. (D. Paula, 65 anos, CT 3).

O narrar-se durante os encontros nos clubes, que nem sempre ocorre de maneira formal, é perpassado pela reciprocidade que aciona uma escuta sempre atenta e produz identificações. Ali se pode falar de muitas coisas que ditas em casa não encontrariam ressonância. Esse é, sem dúvida, um dos principais motivadores para a permanência nos clubes. Produz-se com o par fala/escuta uma primeira dimensão do cuidado, o cuidar de si.

#### **4 | DAFIXIDEZ DOS PAPEIS SOCIAIS À MULTIPLICIDADE DE POSICIONALIDADES**

Para Michel Foucault (2010) cuidar de si passa necessariamente pelo conhecimento de si, não no sentido grego do “conhece-te a ti mesmo”, nesta acepção

estão implicadas práticas do conhecimento de si interditas à maioria das pessoas:

Ocupar-se consigo mesmo é, evidentemente, um privilégio de elite [...] ocupar-se consigo aparecerá como um elemento correlato de uma noção – que será necessário abordar e elucidar um pouco melhor: a noção de ócio (skholé ou otium). Não se pode ocupar-se consigo sem que se tenha, diante de si, correlata a si, uma vida em que se possa – perdoem-me a expressão – pagar o luxo da skholé ou do otium. (FOUCAULT, 2010, p. 102).

Em Foucault o conhecimento de si está relacionado ao autogoverno, condição necessária para o governo de outros. Chega-se a esta condição através do que o autor chama de tecnologias do eu (FOUCAULT, 2010), um conjunto de práticas sobre as quais convergem saberes. É por essa via que o indivíduo reúne as condições necessárias para tornar-se sujeito.

O autor reforça a diferença entre cuidar de si e conhece-te e ti mesmo apresentando quatro famílias de expressões que cercam o assunto. A primeira seria o estar atento a si, como o ato de prestar atenção em si mesmo, voltar a olhar para si, examinar-se. A segunda família de expressões consiste nas práticas da existência, a concentração em si mesmo como um refúgio, uma fortaleza. No terceiro conjunto de expressões relacionadas ao cuidar de si estão condutas e práticas a respeito de si mesmo: ir ao mais profundo de si e a partir daí sanar-se, curar-se, reivindicar-se (ALBANO, 2005). O quarto grupo de expressões ligadas ao cuidado de si compreende a relação permanente consigo mesmo, tornar-se senhor de si, auto satisfazer-se, exercer soberania sobre si.

As tecnologias do eu na experiência das mulheres nos clubes passam necessariamente por um narrar-se. Falar, aprender a falar e ter sua fala reconhecida são estágios de um processo que envolve enunciações e posicionalidades. Há, durante os encontros, determinados procedimentos que dão pistas de como essas tecnologias do eu são produzidas e operacionalizadas. O primeiro deles é a disposição física do espaço. É dada bastante ênfase ao círculo e sua função: todas tem que ser vistas por todas. Demarca-se também pela disposição circular das cadeiras a horizontalidade como indício da democratização das relações; há lideranças instituídas e espontâneas, mas não se sentam em posição de destaque.

Outro elemento importante é o da apresentação das participantes. Cada uma diz seu nome, há quanto tempo está no grupo e o que trouxe para a troca. Dizer o nome, mesmo quando a voz tímida é quase inaudível é um primeiro exercício para o “aprender a falar”, exercício pelo qual todas devem passar, ninguém é dispensado de fazê-lo.

O saber falar para estas mulheres está comumente associado à escolaridade, de maneira que é preciso não tolher as que não tiveram acesso à educação formal ou o tiveram de maneira limitada. Para que percamos o medo de falar parte-se de algo que elas saibam, de um conhecimento que dominem, no caso da apresentação dizer o nome é falar sobre quem são, e cada uma sabe de sua trajetória melhor que qualquer

outra pessoa.

Nesse sentido, as metodologias adotadas nos encontros iriam ao encontro do que Foucault chama de tecnologias do eu na medida em que possibilitam às mulheres um processo gradativo de “aprender a falar”, primeiramente sobre si, e na sequência falar para as outras “o que elas precisam ouvir”.

O falar como instrumento discursivo possibilitou as mulheres participantes dos clubes se enunciarem. Primeiramente em um lugar “seguro”, dentro do clube, onde a escuta é atenta e há identificações. As trajetórias se assemelham tanto nas violações quanto nos movimentos de superação e resistência. Uma vez conquistada a segurança sobre como falar, aprendida em passos lentos, do tamanho que cada uma alcança, é hora de romper silenciamentos em outros espaços.

Estabelecer-se como sujeito para algumas das entrevistadas passa por não mais precisar pedir autorização do marido para visitar a própria mãe, para outras por fazê-lo dormir no sofá quando não se entra em acordo sobre algo. O que está por trás de ambas as experiências é um novo conteúdo para o vivido cotidiano: a percepção de que como sujeitos elas não precisam ocupar as mesmas posições indefinidamente.

As vozes estão, pois, profundamente relacionadas a um agir sobre si, sobre o mundo, sobre as relações. Agência essa que não se faz sem uma ética de si, através da qual se descobre que é preciso ter atendidas as necessidades do estômago e do sonho para cuidar de si e de outros.

Um dos elementos que despontam tanto das entrevistas quanto das observações foi o narrar-se, o saber falar, como o principal instrumento de conhecimento sobre si e de ação no mundo. Os discursos produzidos em campos de poder, não dividem o social em dominados e dominadores, mas produzem enunciados válidos e inválidos, consequentemente sujeitos (in) validados. As entrevistas semi estruturadas deixam entrever como se produziram invalidações sobre as mulheres através de controle sobre o corpo, a renda, o direito de ir e vir. As narrativas foram inventários de dor, de cerceamentos, mas também de conquistas e realizações. Viajar sozinha ou sair sem pedir permissão ganham proporções imensas para quem não podia escolher com quem se casar ou se queria ou não ter filhos.

Saber falar, que ao fim e ao cabo é perder o medo de falar, não são exercícios de retórica ou de técnicas para vencer a timidez. São enunciados, e como tais dizem respeito à posições de sujeito. Empoderar-se pela fala é deslocar-se de posições de apagamento e sujeição, para lugares de afirmação, reinvenção e produção de novas posicionalidades e identificações. É também por onde passa a solidariedade entre as mulheres: ouvir e ser ouvida.

A certeza de uma audiência atenta e respeitosa, além das reciprocidades que orientam as trocas, produz vínculos de afeto e amizade. O que mais se gosta na economia solidária é dos amigos que se faz. Lá se canta parabéns quando ninguém mais lembra do aniversário. É lá também que se ouve falar de uma tal lei Maria da Penha. Quando não há lazer para os pobres, é nos clubes que se fazem os bingos

que divertem e distraem da aridez do cotidiano. É nos clubes de troca que se repõem o tempo e os laços.

## REFERÊNCIAS

ALBANO, Sergio. **Michel Foucault**: glosario de aplicaciones. Buenos Aires: Quadrata, 2005.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Civilização Brasileira, 2012.

FOUCAULT, Michel. **A hermenêutica do sujeito**. WMF Martins Fontes: 2010.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso**. Edições Loyola, 2013.

\_\_\_\_\_. **Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015.

LAURETIS, Teresa de. A tecnologia de gênero. In: HOLANDA, Heloisa Buarque de (orga.). **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica da cultura. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 206-242.

MACHADO, Maria Izabel. **Mulheres, economia solidária e a reinvenção de trajetórias**. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia – Universidade Federal do Paraná -UFPR, Curitiba, 2017.

MACHADO, M. I.; TAMANINI, M. **Economia Solidária e a invisibilização política e acadêmica de grupos de mulheres** In: I Congresso Latino Americano de Teoría Social, 2015, Buenos Aires. LISTADO DE PONENCIAS POR MESA, 2015.

SCOTT, Joan W. Experiência. In: SILVA, Alcione L.; LAGO, Mara. C. S.; RAMOS, Tânia. R. (Orgs.). **Falas de gênero**: teorias, análises, leituras. Florianópolis: Editora Mulheres, 1999. p. 21-55

## VIOLÊNCIA SIMBÓLICA E ESTUPRO DE VULNERÁVEL: UMA ANÁLISE DE DISCURSO DE REPORTAGENS DO G1

**Julia Mello dos Santos**

Universidade Federal de Pelotas  
Pelotas – RS

**Karen Costa Krüger**

Universidade Federal de Pelotas  
Pelotas – RS

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo realizar uma análise do discurso da mídia através de reportagens de estupro de vulnerável do site G1. Com base nesta análise, observamos a atuação da linguagem como estrutura de manutenção de poder simbólico e violência simbólica, conceitos abordados por Pierre Bourdieu (1989). A pesquisa foi realizada valendo-se da metodologia de análise do discurso da linha francesa, com base em Eni Orlandi (2009), através do modelo linguagem - discurso - ideologia. Como resultado, obtivemos uma amostra de linguagem jornalística que contribui para a manutenção da ordem machista e patriarcal, sendo necessário maior cuidado para com as vítimas de crimes sexuais.

**PALAVRAS-CHAVE:** poder simbólico, violência simbólica; análise do discurso; estupro de vulnerável, linguagem.

**ABSTRACT:** This work is a media discourse analysis of news stories concerning statutory rape in the website G1. Based on this analysis, we can observe that language acts as a structure

of maintenance of symbolic power, using theories proposed by Pierre Bourdieu (1989). The study was realized utilizing the french discourse analysis methodology, based on Eni Orlandi's (2009) studies, through the language - discourse - ideology model. As a result, we obtained a sample of journalistic language that contributes to the maintenance of the sexist and patriarchal order, and we concluded that the victims of sexual crimes are required to be taken into consideration when writing news articles about those crimes.

**KEYWORDS:** symbolic power, symbolic violence, discourse analysis, statutory rape, language.

### 1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar os discursos de duas reportagens do site G1, do Grupo Globo, sobre dois casos de estupro de vulnerável no Estado do Piauí.

A linguagem, como instrumento de violência simbólica, tem o poder de influenciar na percepção que o público terá ao ler determinado texto, podendo inocentar ou condenar quem quer que seja citado na matéria.

Como técnica de pesquisa, utilizou-se a análise do discurso, com base nas lições de Eni

P. Orlandi (2009). O discurso é, para a autora, prática da linguagem, pois a utilização da palavra discurso carrega a idéia de curso, de percurso, ou seja, a linguagem colocada em movimento. (ORLANDI, 2009).

Para a pesquisadora, na análise do discurso “procura-se compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico [...] constitutivo do homem e da sua história”. Ademais, explana que a Análise de Discurso “concebe a linguagem como mediação necessária entre o homem e a realidade natural e social.” (ORLANDI, 2009).

Com base nos estudos de Michel Pêcheux, a autora faz uso do trinômio “língua-discurso-ideologia”. A pesquisadora elucida que “a ideologia aparece como efeito da relação necessária do sujeito com a língua e com a história para que haja sentido.” (ORLANDI, 2009).

Orlandi salienta que na análise de um discurso devemos considerar o dito, o não dito, os sujeitos e sua relação com a língua, o contexto em sentido amplo e estrito, a memória, os esquecimentos.

A linguagem, para Pierre Bourdieu (1989) é sistema simbólico estruturante da sociedade, sendo também instrumento de manutenção do poder simbólico. Este poder é invisível, escondido nas entrelinhas, estando por toda parte. O autor ressalta ser “necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado.” (BOURDIEU, 1989). Nesse sentido, a utilização da linguagem pela mídia é um objeto de análise vital no campo da manutenção do poder simbólico e da violência simbólica, uma vez que este poder é exercido sem que os sujeitos saibam que o estão exercendo ou a ele submetidos, conforme afirma o sociólogo francês. (BOURDIEU, 1989).

O conceito de violência simbólica, do sociólogo Pierre Bourdieu, aborda a dominação sofrida pela maior parte da sociedade pelas classes dominantes. Ou seja, a imposição de modo de pensar, como a definição do que é certo ou errado, bom ou ruim. A dominação acontece nas áreas econômica, cultural e intelectual.

Em decorrência da violência simbólica se estabelece a violência de gênero que, por sua vez, é definida como: “...toda e qualquer forma de agressão ou constrangimento físico, moral, psicológico, emocional, institucional, cultural ou patrimonial, que tenha por base a organização social dos sexos e que seja

impetrada contra determinados indivíduos, explícita ou implicitamente, devido à sua condição de sexo ou orientação sexual.” (SARDENBERG, 2011).

No jornalismo, a violência simbólica está em como as notícias relacionadas à mulher são retratadas. A linguagem utilizada altera a forma de interpretação que o público terá sobre determinado acontecimento. (FAIRCLOUGH e WODAK, 2000)

A violência simbólica acontece quando a comunicação, a cultura e a sociedade acabam por silenciar, naturalizar ou romantizar a pedofilia se a vítima for uma menina. O Coletivo Feminino Plural afirma que “as relações de gênero desiguais revelam a violação de direitos humanos fundamentais como da própria dignidade humana, e impõem às mulheres e meninas uma condição de subalternidade social e de cidadania

de segunda categoria”.

O Código Penal brasileiro define, em seu artigo 217-A, o crime de estupro de vulnerável da seguinte forma: “Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos”, prevendo pena de reclusão de 8 (oito) a 15 (quinze) anos. A lei define também como vulnerável quem “por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência”, conforme disposto no §1º do referido artigo. (BRASIL, 2009)

Ou seja, conforme estabelecido pela lei brasileira, sendo a pessoa menor de 14 anos, não há a possibilidade de consentimento, pois se considera que a vítima ainda não possui idade para ter discernimento suficiente.

## 2 | METODOLOGIA

Como objeto de análise deste trabalho, foram escolhidas duas reportagens publicadas no site de notícias G1, pertencente ao Grupo Globo. As matérias foram selecionadas após busca interna no site, utilizando-se das palavras-chave “relacionamento + amoroso + criança”.

A escolha do veículo teve base no grande alcance obtido pelo portal, atingindo diversas camadas da sociedade que possuem acesso à internet. A escolha do tema se deu através de nossa observação da frequente utilização dos termos “encontro(s) amoroso(s)”, “relacionamento(s) amoroso(s)”, “caso(s) amoroso(s)” em matérias sobre pedofilia e estupro de vulnerável.

## 3 | RESULTADOS E DISCUSSÃO

Uma das reportagens analisadas foi a seguinte: “Homem de 30 anos é preso suspeito de caso amoroso com criança no PI1”. No título da matéria há a utilização da expressão “caso amoroso”, o que é impossível perante a lei, se tratando de estupro de vulnerável.

A relação língua - discurso – ideologia pode ser obtida ao analisarmos o texto da matéria. O repórter narra o crime como um “caso amoroso”, fazendo uma romantização do estupro, numa possível tentativa de suavizar o fato. Aqui, podemos classificar esse uso de palavras como um esquecimento, ou seja, entender que algo só poderia ser dito daquela forma. A relação de forças existente, todavia, através do poder da mídia, acaba por colocar o criminoso e a vítima em uma posição de igualdade que na prática inexistente.

# Homem de 30 anos é preso suspeito de caso amoroso com criança no PI

Caso foi denunciado pelo pai da menina que tem apenas 10 anos.  
Criança foi submetida a exames que comprovaram o estupro.

Do G1 PI



Figura 1 – Título da matéria (site G1)

Ainda, o jornalista narra os fatos com base no que foi dito à polícia, para somente no final da reportagem utilizar a expressão estupro de vulnerável. Tendo em vista a estrutura jornalística do lead, que determina que os fatos mais importantes da matéria devem de serem falados no início, considerando que muitos leitores apenas lê o título da matéria ou os primeiros parágrafos, podemos estabelecer que o autor da matéria pressupõe que o menos importante seja a correta tipificação do crime. Nisso se configuram as circunstâncias da produção em sentido estrito (circunstâncias da enunciação).

A reportagem traz ainda a fala do delegado responsável pelo caso, que utiliza o termo “relações sexuais”. Aqui podemos analisar o dito e o não-dito: ao dizer que a criança mantinha relações sexuais com o homem de 30 anos, fica implícito que ela teria a capacidade de consentimento, o que não é possível segundo a legislação brasileira. Logo, o discurso e a ideologia acabam sendo de culpabilização da vítima, mesmo tratando-se de uma criança de apenas 10 anos.

Esta reportagem exemplifica um problema ainda recorrente no jornalismo, que acaba por perpetuar uma violência simbólica de gênero, ao faltar com o cuidado necessário ao noticiar um crime contra pessoas do sexo feminino menores de idade.

## 4 | CONCLUSÕES

A forma como a mídia constrói suas narrativas através da linguagem contribui para a manutenção do poder simbólico perante a sociedade, uma vez que isto se dá nas entrelinhas, no não dito, na naturalização de um discurso. No caso do G1, do Grupo Globo, a responsabilidade acaba sendo maior devido ao grande alcance do veículo.

Nas reportagens analisadas, a linguagem atua como contribuidora para a manutenção do machismo e da fácil aceitação dos erros masculinos em detrimento das ações femininas. A violência simbólica presente nas matérias ressalta a urgência de se reavaliar o discurso utilizado. Tendo em vista que o Código Penal brasileiro

mudou para se adequar aos novos tempos no que diz respeito aos crimes de violência sexual contra menores, é também de suma importância que a mídia tenha um maior cuidado com seus discursos, para que assim melhor se cumpra seu papel social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009. Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm)>.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A, 1989.

COLETIVO FEMININO PLURAL. **Campanha pelo Fim à Violência Simbólica**. Disponível em: <<http://femininoplural.org.br/site/campanhas/campanha-pelo-fim-da-violencia-simbolica>>.

COSTA, C. **Criança de 11 anos sequestrada em Goiás é resgatada no Sul do Piauí**. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2017/03/crianca-de-11-anos-sequestrada-em-goias-e-resgatada-no-sul-do-piaui.html>>

FAIRCLOUGH, N; WODAK, R. **Análisis crítico del discurso**. Barcelona: Gedisa, 2000.

HOMEM de 30 anos é preso suspeito de caso amoroso com criança no PI. **G1 Piauí**. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/09/homem-de-30-anos-e-presosuspeito-de-caso-amoroso-com-crianca-no-pi.html>>.

ORLANDI, E. P. **Análise de Discurso: princípios & procedimentos**. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

SARDENBERG, C. M. B. **A violência simbólica de gênero e a lei “antibaixaria” na Bahia**. OBSERVE- Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha. NEIM/UFBA. 2011. Disponível em: <<http://www.observe.ufba.br/conteudo/imprimir/exibir/18>>

## TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO E REPERCUSSÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL: INTERFACES DA FEMINIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO

**Solange dos Santos Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Departamento de Serviço Social.

Porto Alegre – RS.

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo apresentar alguns elementos teóricos sobre o mundo do trabalho, suas transformações a partir do século XX e, na perspectiva do arcabouço teórico-crítico, suscitar análises sobre as repercussões para o Serviço Social, como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho. Com base em resultados de pesquisas reafirma a caracterização histórica da feminização do trabalho assalariado e refere algumas interfaces que promovem a interação com a precarização do trabalho, constitutiva da era da flexibilização e do ideário neoliberal, que se propagam nas últimas décadas, demarcam o século XXI e incidem no universo do trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** mundo do trabalho. Serviço Social. Feminização. precarização do trabalho.

**ABSTRACT:** This article aims to present some theoretical elements on the labour world, its transformations from the twentieth century and, from the perspective of the theoretical-critical framework, to generate analyzes on the repercussions for Social Service as a profession

inserted in the social and technical division of work. Based on research results, it reaffirms the historical characterization of the feminization of wage labor and refers to some interfaces that promote interaction with the precariousness of labor, constitutive of the era of flexibilization and neo-liberal ideals that have spread in the last decades, demarcate the 21st century and concern the universe of work.

**KEYWORDS:** labour world. Social Service. Feminization. Precariousness of work.

### 1 | INTRODUÇÃO

Estudos e pesquisas têm dedicado análises sobre o mundo do trabalho, nas condições históricas do capitalismo global. No presente texto, busca-se, através da revisão de elementos bibliográficos e de resultados de pesquisas bibliográfica e exploratória de campo com profissionais, apresentar alguns aspectos históricos e conceitos explicativos sobre o tema e, numa perspectiva crítica, refletir sobre as repercussões para a ocupação do Serviço Social, no século XXI.

É importante situar que a crise estrutural do Capital, desdobrando-se na aceleração da globalização, em meados da década de 1970 do século XX, reconfigura a gênese do processo de produção e reprodução das

relações sociais, que constituem a formação social histórica do capitalismo. Instituiu-se a denominada reestruturação produtiva, que impulsiona processos sociais de racionalização da produção e dinâmica das relações humanas, na divisão social do trabalho contemporânea.

Nesse movimento histórico, é possível estabelecer relações que situam o significado do Serviço Social, como uma especialização na divisão social e técnica do trabalho e a imediata formação de um contingente feminino de sua força de trabalho, em particular confirmação da inserção no mercado de trabalho, criado pelo Estado e caracterizado na organização e implementação de serviços sociais, para o enfrentamento da questão social, reconhecida no conjunto das expressões das desigualdades e modos de viver emergentes na sociedade capitalista.

A guisa de contextualização, Iamamoto e Carvalho (2003, p.79) analisam que, historicamente, cabe ao Estado uma posição de destaque, como um dos maiores empregadores de assistentes sociais e que o Serviço Social afirma-se como profissão estreitamente integrada ao setor público. Também afirma-se na vinculação com organizações privadas, de caráter empresarial, dedicadas à atividades produtivas e à prestação de serviços sociais à população.

A propósito de desenvolver a exposição, sem pretensão de esgotar o tema, pela própria delimitação que requer, esse estudo visa possibilitar reflexões sobre as transformações do mundo do trabalho e repercussões para o Serviço Social, buscando desvendar interfaces entre a precarização do trabalho e a participação e representação majoritariamente feminina da profissão.

Primeiro, faz-se importante apresentar concepções sobre o mundo do trabalho, fundamentos de sua construção histórica e conceituação, depois sobre as repercussões para o Serviço Social e interfaces da feminização e precarização do trabalho da profissão, indicando resultados de estudos que mostram a materialidade das tendências que refletem impactos das mudanças na dinâmica da organização do trabalho.

## **2 | O MUNDO DO TRABALHO EM CONTEXTO DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA**

As transformações sócio-históricas ocorridas especialmente no final do século XX, provocaram profundas transformações no “mundo do trabalho”. A manifestação da crise estrutural do capital, desdobrou-se na aceleração da globalização, incidindo em reconfigurações na formação do mercado de trabalho, transformações do processo de trabalho e nas formas de produzir mercadorias, provocando mudanças nas profissões e sua utilidade, assim como na vida dos sujeitos trabalhadores.

A regulação e reestruturação econômica e formas de reajustamento social e político, com estratégias globalizantes para garantia de um novo modelo de acumulação

e regulamentação - *acumulação flexível* - afetaram os processos de organização da produção e, por consequência, o mundo do trabalho.

A crise do Capital e as reconfigurações do capitalismo no período após a Segunda Guerra Mundial impulsionam processos sociais determinantes para a implementação de novas performances no processo de racionalização da produção de mercadorias e para a dinâmica das relações humanas, na divisão social do trabalho contemporânea. Institui-se um complexo da reestruturação produtiva, que se propaga de forma contínua em diferentes dimensões das relações de trabalho e da vida social, em escala global e na dinâmica do modo de produção capitalista.

Na análise de Alves (2007, 2014) o novo *complexo de reestruturação produtiva* do capital, sob espírito do toyotismo, ou capitalismo da financeirização, pode ser compreendido por uma tríplice dimensão: inovações organizacionais, inovações tecnológicas e inovações sócio metabólicas que surgem no interior da terceira revolução industrial e, numa perspectiva de mundialização constitui o precário mundo do trabalho.

Alteram-se as funções do Estado, diante das novas estratégias de regulação por interesses do Capital. Conforme Netto (2001) no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas* e, este opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do Capital. Entre tais condições, inclui a preservação e controle da força de trabalho e, na análise de Harvey (2008) o Estado assume posição mais problemática, dentre elas a função de regulação na marcada transformação da estrutura ocupacional.

Interessa destacar que nesse cenário de exacerbada reestruturação capitalista e transição para a acumulação flexível, se amplia a inserção da mulher no mercado e nos processos de trabalho. Todavia, sob a tendência de ajustamento aos setores novos, envolvendo padrões desiguais de desenvolvimento e com tendências para a emergências dos setores de serviços.

Portanto, essa crise estrutural afetou o mundo do trabalho (HARVEY, 2008; ANTUNES, 2009, 2006; ALVES, 2007, 2013; NETTO, 1996). As reconfigurações do mercado de trabalho afirmam o reconhecimento e implementação de um novo processo de gestão da mão de obra, que passa da racionalidade rígida da produção taylorista-fordista para o desenvolvimento do *toyotismo*, como uma filosofia de segmentação e multifuncionalização do modo de produção capitalista, que se expande para os diferentes espaços geopolíticos mundiais (ANTUNES, 2006).

As flutuações da crise do capital abriram terreno para a transição de novo padrão de acumulação com significativas alterações na divisão social e técnica do trabalho. Logo, as transformações societárias que vem se processando, em escala mundial, impactam nas diferentes dimensões constitutivas das profissões contemporâneas e também representam alterações na vida social de seus trabalhadores – *forças produtivas*.

O trabalho ganha centralidade na dinâmica de produção e reprodução do capital,

em âmbito global, repercutindo, de modo particular, na identidade das profissões contemporâneas e no modo de desenvolvê-las e, também tende a afetar a esfera da vida dos sujeitos que se dispõem *livremente* ao mercado de trabalho. Nesse sentido referiu Marx (2011, p. 211-2012) “o que distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o que ele figura na mente, sua construção antes de transformá-la em realidade”.

Todavia, a racionalização do trabalho na perspectiva do capitalismo, altera os processos de trabalho e traduz o esforço de constituição de um novo perfil da força de trabalho, o que significa novas possibilidades de “emprego” no estatuto assalariado público ou privado e novas alternativas ao empreendedorismo e a extensão da prestação de serviços. Por *força de trabalho* incorpora-se a esse estudo a definição marxiana, que compreende a *capacidade de trabalho*, que pode ser trocada na relação assalariada (mercadoria): “conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, 2011, p. 197).

As reconfigurações instauram processos sociais contraditórios e disputas ideológicas e ético-políticas que conduzem repercussões objetivas e subjetivas à classe trabalhadora e os valores constitutivos dos projetos profissionais. Entre as mudanças desta época analisa Hobsbawm (1995) que uma das mudanças mais impressionantes do século XX foi o aumento do setor terciário e o aumento significativo da entrada da mulher no mercado de trabalho (em relação ao período de 1940 -1970).

Também Harvey (2008, p. 146) ao analisar a transição para a acumulação flexível, destaca que esta é marcada por uma revolução no papel das mulheres no mercado e nos processos de trabalho. Os efeitos de seu papel na divisão social do trabalho devem ser considerados na indústria, na produção fabril, assim como no imperativo e expansão do setor de serviços que explora o trabalho feminino em condições vulneráveis, dada a forma organizacional e técnica apropriada divisão do trabalho – especializada e de adaptabilidade para as necessidades do trabalho (propósitos especiais e produtos diversos). O próximo item busca elementos para a discussão das repercussões das transformações do mundo do trabalho e consequências às particularidades do Serviço Social, marcado pela presença feminina, como força de trabalho.

### **3 | REPERCUSSÕES PARA O SERVIÇO SOCIAL: DO SIGNIFICADO DA PROFISSÃO A EXPLORAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO FEMININA**

A racionalidade das transformações do mundo do trabalho define as formas de organização e gestão do processo de trabalho, de acordo com seus valores e interesses, determinando a própria formação e regulação do mercado de trabalho e de ocupações profissionais, identificadas pela Classificação Brasileira de Ocupações. Nessa síntese, se refere a ocupação do Serviço Social – que reconhece e caracteriza o trabalho de Assistente Social.

O significado do Serviço Social na sociedade capitalista o legitima como uma especialização do trabalho. Logo, expõe a necessidade de reflexões sobre a inserção profissional na divisão moderno contemporânea do trabalho, na medida em que torna-se partícipe e sujeita aos elementos próprios dessa institucionalização, não alheio aos ditames dos efeitos próprios da ofensiva do capital.

As profissões originárias da modernidade tardia produzem sua identidade na esteira das tensões que acompanham as mudanças na produção e reprodução das conformações produtivas. A reestruturação do mercado de trabalho impacta na natureza das profissões e refletem diretamente na estrutura ocupacional, de modo a repercutir nas mudanças de suas funções e redefinições de diretrizes de formação para o trabalho.

Assim como a maioria das profissões contemporâneas, originariamente, a profissão assalariada emerge em decorrência da expansão do aparelho estatal e das empresas do setor produtivo privado e o profissional como assalariado a serviço das mesmas, na implementação de políticas sociais. Todavia, emerge e se consolida voltada para a intervenção na realidade e prestação de serviços sociais à população.

O século XX registra o aumento das expressões de desigualdade social, que culmina com a depressão do mundo capitalista desenvolvido, na década de 1990 (HOSBSBAWM, 1995). Todavia, com a intensificação da reestruturação produtiva do capital, em consonância com o ideário neoliberal do Estado, as profissões e trabalhadores se inserem em processos de trabalho permeados por mutações sócio técnicas produtivas e na reorganização constante do trabalho. Antunes (1996) denomina essas mudanças como um processo de subproletarização intensificada ou precarização de trabalhos decorrentes da flexibilização ou terceirização do trabalho.

A profissão do Serviço Social se realiza por meio do trabalho assalariado que, pela própria natureza, imprime contradição e antagonismos na dinâmica da organização social e técnica do trabalho. Ou seja, a materialização teleológica do trabalho que norteia o projeto profissional, sintetiza desafios e tensões constantes nas particulares condições e relações em que o trabalho se realiza. A relativa autonomia profissional, que pressupõe tendências de alienação do trabalho, incide sobre valores e diretrizes da profissão e sobre a direção social crítica do trabalho e limitações substanciais do produto final do que antes fora idealizado, considerando a defesa dos princípios éticos e políticos da profissão.

Por tratar-se de uma profissão de caráter interventivo (NETTO, 2001) a preocupação com o *estatuto do trabalho* engendra as bases para a construção e consolidação do Projeto ético-político da profissão. O alicerce de sua constituição jurídico-formal articula a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/93), o Código de Ética dos assistentes Sociais, ambos revisados e aprovados no ano de 1993 e as Diretrizes Curriculares para o curso de Serviço Social, aprovada no ano de 1996 e revisadas no ano de 2002.

As condições de trabalho em que se inscrevem os profissionais vinculam-se à

acumulação do capital e a própria condição de pertencer a classe trabalhadora. Logo, o desenvolvimento da *questão social* está intrínseca às transformações, sejam de ordem conjuntural ou estrutural da sociedade e do Estado e, sua abstração é apreendida como parte constitutiva do conflito entre capital e trabalho e indissociável dos efeitos que produz sobre a classe trabalhadora.

Nesse contexto, as determinações são imanentes às transformações do Estado contemporâneo, que imbricam-se à ordem do capitalismo e aos processos de organização das relações produtivas, por mecanismos variáveis de controle do trabalho, dos quais derivam as formas de precariedade das condições e relações de trabalho. Alves (2007, p. 113) conceitua a *precariedade* como “uma condição sócio estrutural, que caracteriza o trabalho vivo e força de trabalho como mercadoria, atingindo aqueles que são despossuídos do controle dos meios de produção”.

As repercussões para o serviço social acompanham as alterações na relação entre capital e trabalho, por consequência das novas formas de precarização, consoantes às diversas estratégias de exploração da força de trabalho e exigências substanciais aos novos conteúdos e instrumental, que requer maior participação no processo de trabalho. De acordo com Alves (2014), no século XXI surgem novas formas de precarização, de denomina:

(1) Precarização existencial, decorrente do modo de vida just-in-time; que produz vida reduzida e provoca carecimentos radicais nas pessoas-que-trabalham; (2) e a precarização radical do homem como ser genérico, a precarização do homem que trabalha, decorrente dos adoecimentos laborais. (ALVES, 2014, p. 18).

Essas transformações, porém, implicam um problema teórico analítico central, que reside na compreensão do próprio significado das particularidades da profissão no mundo do trabalho, assim como as repercussões que agudizam as relações diversas que se estabelecem nos espaços sócio-ocupacionais. Aprofunda-se o desafio de criar mediações para o desempenho fundamentalmente articulado entre as dimensões ética e política da gênese crítica, no interior da categoria, ainda que a heterogeneidade suscite um processo dialético entre alienação e crítica, no cotidiano.

Uma característica histórica da profissão é de se constituir como uma categoria com maior contingente feminino como força de trabalho. A constituição predominantemente feminina da força de trabalho do Serviço Social se consolida na mesma perspectiva em que a profissão se insere na divisão social e técnica do trabalho.

Com efeito, esse crescimento do emprego das mulheres também se altera com a reestruturação produtiva e o fenômeno do neoliberalismo (NOGUEIRA, 2004) e com emergente reflexo de desigualdades herdadas da desvalorização da força de trabalho feminina, utilizada nas estratégias de acumulação no ciclo produtivo do capital, como analisado por Hobsbawm (1995) e Harvey (2008).

Segundo Hobsbawm (1995) o trabalho em ocupações terciárias, profissões assistenciais, em serviços e, sobretudo funções nos serviços públicos e sociais, se

expandiram no século XX. Portanto, a reestruturação do mercado de trabalho conduz mudanças para a ascensão da ocupação da força de trabalho feminina e, na ocupação do Serviço Social, engendra especificidades desde a incorporação predominante no setor de serviços estatais e privados, assim como o expressivo contingente que consolida a formação da categoria, no século XXI. O próximo item evidencia a feminização do trabalho e aponta alguns resultados práticos da realidade e expressões da precarização do trabalho, no atual contexto sócio-histórico, com elementos da pesquisa de campo realizada com profissionais assistentes sociais.

### 3.1 Interfaces da feminização e precarização do trabalho

A abstração teórica instiga decompor alguns elementos do conjunto de sínteses e análises da pesquisa exploratória sobre as configurações do trabalho de assistentes sociais na região Noroeste do RS, que traduz a realidade de condições do trabalho, no contexto de inserção de 25 profissionais, majoritariamente nos serviços públicos (88%) e privado (16%) e terceiro setor (8%). O percurso metodológico possibilitou agregar expressões sobre a materialidade das repercussões das mudanças e reestruturação produtiva que vem incidindo no cotidiano e na dinâmica do trabalho.

O indicador de predominância feminina nos espaços de trabalho, em nível local-regional, acompanha a curva de índices nacionais, apresentados na pesquisa do perfil dos profissionais realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2005) que mostrou apenas 3% de contingente masculino. Identificou-se a maior absorção de profissionais em instituições de natureza pública (federal, estadual, municipal) de modo que afirma a representação dos serviços públicos na formação do mercado de trabalho regional.

As reconfigurações se traduzem nas heterogêneas formas de vinculação de profissionais. As contratações temporárias e prestação de serviços (parciais) expressam condições da precariedade das relações de trabalho: “[...] *acumulo de funções, devido à falta de liberação de vagas para concurso público*” (assistente social participante). A competitividade faz-se imanente às relações de trabalho, sob duas perspectivas: uma entre profissionais concursados para com terceirizados (contratos parciais); outra, mais acentuada, entre os próprios concursados, com diferenças salariais e relativização de autonomia.

Os *contratos por competências* retroalimentam as expectativas da reprodução do Capital. Com a ampliação das demandas que se apresentam aos serviços, fundamentalmente situadas nas reconfigurações das expressões da questão social, se exacerbam novas formas de inserção de profissionais no mercado de trabalho, assim como a sedução à multiplicidade da jornada de trabalho. Logo, o aumento da oferta de trabalho não significa imediata garantia de condições de trabalho, na medida em que os profissionais são atraídos/as para as estatísticas do trabalho temporário, parcial e requisições de produtos, por competências.

Evidencia a prevalência da jornada de 40 horas, em oposição à regulação nº 12.317/2012, somada a “jornada extra” do trabalho estendido para o ambiente doméstico. O desemprego, estabelecido a partir da ordem de restrição de recursos humanos da *força de trabalho especializada* da área (assistentes sociais), nos postos de trabalho, emerge como um indicador fortemente articulado com o acúmulo de funções e sobretrabalho que incide no cotidiano de profissionais.

O estudo mostra que se convive com o redimensionamento das atribuições e relações de poder, que parece inevitável e natural na gênese das relações de assalariamento, sob algumas exigências, a destacar: polivalência de habilidades profissionais; individualização para atualização e qualificação sobre os conteúdos do trabalho e maior responsabilização por parte dos profissionais; o acúmulo de funções e a pressão no trabalho, que caracteriza a intensificação.

Sobre as condições de salário, é emergente a relação com a ausência de piso salarial, baixos salários, redução de vencimentos e repercussões que caracterizam a precarização das condições de trabalho. Também relacionam determinações subjetivas, como a desmotivação e insatisfação com a ocupação de assistente social.

Todavia, decorrente da precariedade salarial regular (ALVES, 2014) que perpassa as formas de contratação da força de trabalho, a tendência do acúmulo de vínculos torna-se alternativa, diante das expectativas de elevação de renda. Corroborar para a análise, o extrato de fala de uma assistente social participante da pesquisa:

Para aqueles [assistentes sociais] que tem interesse de elevar sua remuneração há diversas oportunidades de funções fora do expediente regular de trabalho, que muitas vezes aumentam a carga horária semanal do servidor por um período prolongado, não sendo remunerado as atividades de planejamento, elaboradas no período de descanso (assistente social participante).

Os elementos contribuem para desocultar a dimensão dupla da precarização do trabalho: primeiro, a jornada regulamentada faz insurgir a utilização de tempo extra, em ambiente doméstico, para a realização de atividades que se vinculam ao trabalho institucionalizado – denominado “o trabalho que se leva para casa”. Por consequência, justifica as condições que determinam o sobretrabalho e que conforma o trabalho que incide sobre aquele já existente na agenda profissional: “[...] *tem-se aumento das demandas e atribuições do cargo, exigindo a polivalência de habilidades profissionais; diminuição dos concursos públicos devido o sobretrabalho dos estáveis*” (assistente social participante).

Segundo, o acúmulo de contrato por tempo parcial e por produto, tende a ser personificado, para aquelas/es profissionais que possuem domínio das particularidades das demandas e conteúdos do processo de trabalho e interessam a complementação salarial. De acordo com Nogueira (2004) a lógica da flexibilização, junto com o neoliberalismo, ao explorar a mulher enquanto força de trabalho, acentua a dimensão dúplice de exploração – explora o trabalho feminino tanto no espaço produtivo, como

reprodutivo.

O quadro apresentado possibilita uma reflexão sobre o papel feminino no mundo do trabalho, marcado por uma flexibilização acentuada, realizado majoritariamente pelas mulheres. Portanto, se considera a dimensão contraditória do trabalho profissional.

Cabe aos profissionais elegerem suas finalidades, formas de conduzi-lo e processá-lo em consonância com o reforço de determinados interesses sociais presentes nas condições e relações de trabalho que configurem o espaço sócio-ocupacional do assistente social (IAMAMOTO, 2008, p. 253).

Com as mudanças no modo de produção capitalista, as transformações intensificam a precarização objetiva e subjetiva do trabalho, decorrente da flexibilização, por tendências da reestruturação dos processos de trabalho que determinam reconfigurações para o emprego da força de trabalho<sup>1</sup>.

O sentido da precarização transcende as requisições e impactos para a materialização da força de trabalho como mercadoria e consumo e engendra o ser humano na sua genericidade. Ou seja, as múltiplas determinações impactam nas singularidades da vida dos sujeitos e na sociabilidade e objetividade de valores, que é indissociável do ser social.

Com efeito, a ética do indivíduo se constitui a partir dos valores da exploração e concorrência, que, por consequência, tende a automatizar a própria vida de mulheres e homens que trabalham e a repercutir nas relações profissionais. Por Marx (2010) a sociedade é a união completa do ser humano com a natureza e com os outros seres humanos, sendo que da mesma forma que a própria sociedade produz o ser humano como ser humano, ela também é produzida por ele. Assim, a própria existência é uma atividade social, uma manifestação e afirmação da vida social, pois, o indivíduo é o ser social.

Logo, a racional divisão do trabalho tende a integrar os sujeitos pelo dispêndio subordinado do trabalho social numa dinâmica que subverte o trabalho numa premissa fragmentada e contraditória ao princípio de atividade criadora e de autocriação, solidificando as desigualdades sociais, de gênero e ocupacionais. Os resultados evidenciam que, por meio de ditames de cunho neoliberal e da reestruturação produtiva, as transformações na organização e gestão do trabalho, igualmente repercutem sobre o trabalho de assistentes sociais, realizado por um predominante contingente feminino e, sobre as demandas cotidianas, com efeitos à precarização estrutural dos espaços e ambientes de trabalho, a desregulamentação e a flexibilização, que determinam expressões da precarização das condições e relações de trabalho dessa profissão, no século XXI.

---

1 Por *força de trabalho*, incorpora-se a esse estudo a definição marxiana, que compreende a *capacidade de trabalho*, que pode ser trocada na relação assalariada (mercadoria): “conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie” (MARX, 2011, p. 197).

## 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exposição acima possibilitou revisar aspectos históricos e conceituais sobre o mundo do trabalho, que afirmam as contradições e tensões da organização dos processos de trabalho, no contexto da reestruturação produtiva do Capital, e, com repercussões tensionadas pelo mesmo cenário, para o trabalho de assistentes sociais.

Desde uma perspectiva histórica, compreende-se a profissão como resultado de um processo sócio-histórico e o desenvolvimento do pensamento e significado social da profissão situada na divisão social e técnica do trabalho e, sob a direção social do projeto ético-político. Todavia, essa direção social se torna ameaçada e diante de um colossal desafio, pois, confronta a ordem social capitalista, o que implica em restrições e implicações para o trabalho e o *vir a ser* da profissão, no mundo do trabalho.

Nesse sentido, as mudanças que vem ocorrendo, como consequência da transformações societárias, repercutem nos ideais e na vida da classe trabalhadora. Ao situar a constituição histórica da feminização do trabalho na profissão, conclui-se que, majoritariamente, mulheres trabalhadoras sofrem estas repercussões que atravessam e conformam o cotidiano do trabalho em âmbito público ou privado, no liame da precarização das condições e relações de trabalho.

Suscitou problematizar que a feminização do trabalho é intencionada pelos valores da ordem capitalista e patriarcal, é constitutiva e interage com as determinações estruturais e estratégias de exploração do trabalho no ciclo produtivo, pela própria condição de classe e consoante a condição de assalariamento que também leva o construto das desigualdades, herdadas da desvalorização e subalternidade atribuída socialmente à mulher e às profissões consideradas femininas. Se revela um movimento dialético entre a expectativa de inserção no mercado de trabalho e o influxo da precariedade, que incide para além das dimensões objetivas, também no *modo de ser*.

Por fim, na dialética crítica, o conhecimento é totalizante e a atividade humana, enquanto processo, nunca alcança uma etapa acabada. Nesse sentido, a exposição cumpre o objetivo de uma síntese que possibilita dispor de elementos para melhor compreender a realidade, com atenção para as contradições da organização do mundo do trabalho contemporâneo e as repercussões ao trabalho na ocupação do Serviço Social e, com ressignificações na nova temporalidade e ofensiva do Capital.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Neodesenvolvimentismo**. Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. 1ª Edição. Bauru. Canal 6, 2014.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. SP: Boimtempo, 2011. Dimensões da Precarização do Trabalho. Ensaios de sociologia do trabalho. Bauru, canal 6, 2013.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da Reestruturação Produtiva. Ensaios de sociologia do Trabalho**.

2ª edição. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho**. SP: Boitempo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. SP: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da crise e metamorfoses do mundo do trabalho**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 50. SP: Cortez, 1996.

CFESS. **Assistentes Sociais no Brasil. Elementos para o estudo do perfil profissional**. Brasília: CFESS, 2005.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 17ª Ed. SP: Edições Loyola, 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. Tradução Marcos Santarrita; SP: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 15ª Ed. SP: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche. Capital Financeiro, Trabalho e Questão Social**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 17ª Edição. Editora Brasiliense. SP: 1987.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. SP: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia política**. Volume I. Tomo I. RJ: Tradução: Reginaldo Sant'Anna. Civilização Brasileira, 2011.

NETTO, José P. **Transformações societárias e Serviço Social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. N.º 50. p.87-132. SP: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 3ª Ed. Ampliada. S.P, Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. **A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização**. In: ANTUNES, Ricardo; SILVA, Maria A. Moraes. (Orgs). O avesso do trabalho. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

## TRABALHO FEMININO? A CONFIGURAÇÃO DE GÊNERO DO SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL

### Diego Tabosa da Silva

Universidade Estadual de Montes Claros,  
Departamento de Política e Ciências Sociais.  
Montes Claros - MG

### Noêmia de Fátima Silva Lopes

Universidade Estadual de Montes Claros,  
Departamento de Política e Ciências Sociais.  
Montes Claros - MG

### Rafaelle Vanny

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola  
de Serviço Social. Rio de Janeiro - RJ

**RESUMO:** Na sociedade capitalista e patriarcal forja-se a configuração de gênero de certas profissões, desvalorizando àquelas reconhecidas como femininas, pois são associadas à extensão das atividades domésticas e das habilidades naturais das mulheres. O serviço social brasileiro é conhecido como profissão feminina, e este artigo apresenta a trajetória de sua construção histórica no Brasil, informando como foi seu processo de feminização. Através da literatura, são realizadas algumas inflexões sobre trabalho, gênero e divisão sexual do trabalho. Algumas pesquisas quantitativas realizadas nos últimos vinte anos nos permite entender o perfil de gênero dos assistentes sociais brasileiros. Este artigo pretende dar espaço para que pensemos sobre as implicações de uma profissão ser considerada feminina.

**PALAVRAS CHAVE:** trabalho; gênero; serviço social; trabalho feminino.

**ABSTRACT:** In capitalist and patriarchal society the gender configuration of certain professions is forged, devaluing those recognized as female because they are associated with the extension of domestic activities and the natural abilities of women. The Brazilian social work is known as a feminine profession, and this article presents the trajectory of its historical construction in Brazil, informing how its feminization process was. Through the literature, some inflections about work, gender and sexual division of labor are made. Some quantitative research in the last twenty years allows us to understand the gender profile of Brazilian social workers. This article intends to give space for us to think about the implications of a profession being considered feminine.

**KEYWORDS:** work; gender; social work; women's work.

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto refletir sobre a configuração de gênero do serviço social brasileiro, para tal será apresentado um panorama da trajetória da profissão no país. A metodologia adotada foi a pesquisa

bibliográfica e as categorias: trabalho, gênero e serviço social analisadas para melhor compreensão do objeto deste estudo. As contribuições de autores como Marx, Hirata, Zariffian, Cisne, Scott, Yamamoto, Aguiar, entre outros, foram o suporte teórico deste debate.

A partir da apropriação da teoria marxista apresenta-se o debate acerca da categoria **trabalho**, entendido como elemento fundante do ser social e ao mesmo tempo, enquanto mercadoria essencial do modo de produção capitalista

**Gênero** é outra categoria tratada na primeira sessão deste texto, apresentamos de forma breve algumas polêmicas acerca do tema, bem como a nossa compreensão sobre a mesma. Assim, finalizamos a primeira parte com as contribuições de Amartya Sen sobre as desigualdades entre os gêneros.

O tema central do segundo item deste artigo é a gênese e o desenvolvimento do **Serviço Social** brasileiro. Sua vinculação às ações de caridade, sua herança conservadora e a sua vinculação ao gênero feminino, tanto na formação quanto na prática. A vinculação às ações da Igreja e do Estado no trato à pobreza é fundamental para o entendimento da profissão e, por conseguinte de sua conformação de gênero e classe.

Para finalizar a análise versa-se, na terceira sessão da divisão sexual do trabalho e de como na atualidade, é a composição de gênero do serviço social no Brasil. O diálogo é construído a partir de dados de algumas pesquisas que tiveram como objetivo desenhar o perfil do assistente social brasileiro.

## 2 | TRABALHO E GÊNERO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O objetivo central deste artigo é refletir a feminização do serviço social brasileiro, portanto, propõe-se a discutir a construção de gênero de uma determinada profissão, ou seja, trata-se de relações sociais e de trabalho. É imperativo para se alcançar tal objetivo – ainda que de forma breve – se conceitue duas categorias centrais ao nosso estudo: **trabalho e gênero**.

Ao se analisar o trabalho e suas relações sociais, constata-se que além desta categoria estar na base da atividade econômica, ela diz muito sobre o modo de ser da sociedade e dos homens.

[...] el trabajo es en principio un acto que sucede entre el hombre y la naturaleza. El hombre desempeña frente la naturaleza El papel de una pontecia natural específica. Pone en movimiento su inteligéncia y sus fuerzas con el fin de asimilar materiais para darles una forma útil para su vida. Al mismo tiempo que actúa por este movimiento sobre la naturaleza exterior y la modifica, él modifica su própria naturaleza y desarrolla las facultades que se encuentran latentes (HIRATA & ZARIFFIAN, 2007, p. 33).

Engels (1876) em sua obra “Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em Homem” disserta sobre o percurso histórico de como o trabalho é condição

fundante da sociabilidade humana. Sobre o domínio da natureza e sua modificação por parte do Homem, denomina-se trabalho. O trabalho agrupou os homens e foi, segundo Engels (1876), responsável por criar formas de sociabilidade antes não conhecidas.

Portanto destaca-se que há diferença entre a transformação da natureza realizada pelos homens e mulheres são àquelas realizadas pelos demais animais. Quando pássaros constroem ninhos ou insetos se organizam para produzir e colher sua alimentação, eles não estão realizando trabalho, estão respondendo as suas necessidades instintivas de sobrevivência. Trabalho supõe capacidade teleológica, inerente aos homens e mulheres.

À diferença das atividades naturais, o trabalho se especifica por uma *relação mediada* entre o seu sujeito (aqueles que executam, homens em sociedade) e o seu objeto (as várias formas da natureza, orgânica e inorgânica). Seja um machado de pedra lascada ou uma perfuradora de poços de petróleo com comando eletrônico, entre o sujeito e a matéria natural há sempre um meio de trabalho, um *instrumento* (ou um conjunto de instrumentos) que torna *mediada* a relação entre ambos. E a natureza não cria instrumentos: estes são produtos, mais ou menos elaborados, do próprio sujeito que trabalha. (NETTO & BRAZ, 2009, p. 32)

O trabalho na sociedade capitalista adquire novas formas e configurações, ganha a roupagem do capital e das contradições inerentes a esta forma de sociedade. Deparamos-nos com a relação de compra e venda da força de trabalho, uma relação de produção coletiva e apropriação privada da riqueza produzida, ou seja, o trabalhador ao realizar o trabalho, confecciona o produto, mas este não é dele, e sim do empregador (capitalista) que comprou a capacidade de produção e o tempo daquele trabalhador (ANTUNES, 2004).

Nesse sentido o trabalho na ordem capitalista diz respeito não somente à produção de bens, mas também faz referência à reprodução das relações sociais (IAMAMOTO, 2008) portanto, é transpassado por condições de classe, etnia e também de gênero.

Como dito no início deste tópico, o conhecimento destas duas categorias é fundamental para que se acompanhe a presente exposição. Tratou-se nas linhas anteriores da categoria trabalho e dedica-se agora à conceituação de gênero.

O conceito de “gênero” e os estudos destinados a esta categoria passam a ser mais comuns no final do século XX, entre as décadas de 1970 e 1980, para Scott (1989,

p. 2) “as feministas começaram a utilizar a palavra ‘gênero’ mais seriamente, no sentido literal, como uma maneira de referir-se à organização social da relação entre os sexos”.

O gênero é construção histórica e não uma categoria estática. E, enquanto tal, é passível de mudanças, de incorporação de novos sentidos e de desconstruções. É possível perceber as suas variações em tempos e lugares. Ou ainda, em uma mesma sociedade é possível identificar diferenças se tomarem, por exemplo, as mulheres de uma determinada classe em relação a uma outra (DURÃES, 2002, p. 38).

Diversos autores afirmam que os estudos de gênero não devem se limitar às mulheres, pelo contrário, deve destacar as contradições e relações entre homem e mulher, Cisne (2015, p. 86) assevera que “o conceito de gênero veio também no sentido de analisar de maneira relacional a subordinação da mulher ao homem [...] Portanto, gênero se constitui como uma categoria relacional”. Ainda sobre o uso do termo neste sentido Scott indica,

No seu uso mais recente, o gênero parece ter aparecido primeiro entre as feministas americanas que queriam insistir no caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo. A palavra indicava uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual”. O gênero sublinhava também o aspecto relacional das definições normativas de feminilidades. As que estavam mais preocupadas com o fato de que a produção dos estudos femininos centrava-se sobre as mulheres de forma muito estreita e isolada, utilizaram o termo “gênero” para introduzir uma noção relacional no nosso vocabulário analítico. Segundo esta opinião, as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e nenhuma compreensão de qualquer um poderia existir através de estudo inteiramente separado (SCOTT, 1989, p. 6).

Cabe destacar que o conceito de gênero e sua aplicabilidade vêm sendo alvo de diversos estudos, portanto diversas interpretações serão encontradas sobre este tema, mas adotamos neste artigo um entendimento de que gênero supõe “uma maneira de indicar as ‘construções sociais’ – a criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios aos homens e às mulheres” (SCOTT, 1989, p.7).

Deste modo, os estudos de gênero partem dos determinantes biológicos – sexuais, mas a eles não se reduz, pelo contrário, são diretamente relacionados à construção social e cultural do gênero. Como afirma Ferreira (2007, p. 51) “ser homem ou ser mulher não se reduz apenas aos caracteres sexuais, mas, fundamentalmente, a uma série de atributos morais e comportamentais que são socialmente produzidos e compartilhados”.

Percebe-se então, a partir do referencial teórico, que os termos homem, mulher, feminino e masculino, estão vinculados a uma abordagem que extrapolam as questões biológicas, entremesclando-se com as construções sociais e os papéis atribuídos aos sujeitos – e às classes as quais estes sujeitos pertencem. Assim é possível compreender que a divisão sexual do trabalho na sociedade capitalista tem papel estratégico e determinante no processo de expropriação social.

A divisão do trabalho por sexo parece ter sido universal ao longo da história humana. Em nossa sociedade a divisão sexual do trabalho é hierárquica, com os homens no topo e mulheres na parte inferior. [...] A Divisão sexual do trabalho, vou argumentar, é o principal mecanismo na sociedade capitalista que mantém a superioridade dos homens sobre as mulheres, porque reforça salários inferiores para as mulheres no mercado de trabalho. [...] A indústria doméstica, criada pelo capitalismo emergente, foi posteriormente substituída e destruída pelo avanço da industrialização capitalista (HARTMANN, 1976, p. 137; 147; 149).

A diferença entre os gêneros pode ser facilmente identificada, mas como afirma

Sen (2001), “a desigualdade de gênero não é um fenômeno homogêneo, mas uma coleção de problemas distintos e interligados”. Em algumas partes do mundo a desigualdade envolve taxas elevadas de mortalidade para as mulheres, em outros, o que se observa é um sexismo de alta tecnologia, onde são desenvolvidas técnicas para definir o gênero do feto, dando-se preferência aos meninos em detrimento das meninas.

No emprego, bem como a promoção do trabalho e da ocupação, as mulheres muitas vezes enfrentam maiores desvantagens do que os homens. Um país como o Japão pode ser bastante igualitário em matéria de demografia ou instalações básicas, e até mesmo de grande extensão no ensino superior, e ainda progredir para níveis elevados de emprego e de trabalho parece ser muito mais problemático para as mulheres que para homens. (SEN, 2001, p. 467)

O trabalho na ordem capitalista ganha uma nova dimensão e as mudanças sofridas pelos processos de produção determinam transformações nas relações sociais. Sobre as relações sociais entendemos que elas são perpassadas por fatores múltiplos, como por exemplo, as classes sociais, ou as questões de gênero. Esses fatores não se anulam, pelo contrário, se fundem e determinam a posição que determinado sujeito ocupa em determinada sociedade.

Assim, papéis sociais são forjados, profissões são pensadas para um ou outro grupo, potencializando desigualdades de todas as ordens, sejam elas, de classe, de gênero, geracional ou etnia.

### **3 I A “CONSTRUÇÃO DO GÊNERO” DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO**

As características próprias da formação histórica e social do Brasil imprimem uma silhueta bastante singular aos processos sociais desencadeados no país. O processo de origem, institucionalização, legitimação e espraiamento do Serviço Social não está alheio a estas características, pelo contrário, é um processo absorto às configurações econômicas, políticas e culturais do país.

Assim sendo, percebe-se que o surgimento do Serviço Social está imerso num processo global de resposta aos conflitos de classe, que emergiam e ganhavam enorme vulto na cena mundial.

O desenvolvimento do capitalismo monopolista, o agravamento das expressões (refrações) da “questão social” e a intervenção do Estado, no âmbito internacional, refletem e se entremesclam com as particularidades da formação do Estado brasileiro.

A intensificação da industrialização no século XIX levou os operários europeus a viver em condições de extrema exploração e pobreza. A condição sócio-histórica, que sumariamente apresentamos na seção anterior, provoca o agravamento das expressões sociais, fazendo com que a Igreja Católica se posicionasse. A Igreja busca desenvolver ações para atuar, tentando enfrentar o que ela entendia ser uma época

“de grande crise, de decadência moral e dos costumes cristãos” (AGUIAR, 2011), que decorre das ideias liberais e comunistas. A intervenção da Igreja, de modo mais claro no contexto social, se realiza a partir da promulgação de documentos papais, chamados de encíclicas.

A Igreja conta com um discurso doutrinário centralizado [...] que elabora as diretrizes gerais de compreensão dos problemas, estabelecendo normas genéricas para o exercício da fé católica. Entre seus instrumentos mais importantes, destacam-se as encíclicas papais, que, em mais de uma ocasião, representaram modificações substantivas na orientação doutrinária e na ação política da Igreja Católica (CASTRO, 2011, p. 51).

No debate que aqui trazemos sobre o surgimento do Serviço Social, duas encíclicas merecem destaque: *Rerum Novarum* (divulgada pelo Papa Leão XIII na data de 15 de maio de 1891) e *Quadragesimo Anno* (divulgada pelo Papa Pio XI em 15 de maio de 1931).

Destaca-se de acordo com Castro (2011) que a *Rerum Novarum* demonstra preocupação – mesmo que conservadora – com a situação vivida pelo operariado e sinaliza as formas de exploração da força de trabalho, criticando a insensibilidade dos homens ricos, ao mesmo tempo em que combate as ideias socialistas e defende a propriedade privada, utilizando-se do recurso religioso da vontade divina para justificar a injustiça na terra.

De tal modo, a proteção à propriedade privada, bem como a defesa da organização do Estado e da sociedade, ideias sustentadas pelo documento papal, devem ser entendidas como a vontade divina; logo, posicionar-se contrariamente à lógica imposta pela sociedade burguesa é posicionar-se contrariamente à justiça natural.

A diferença entre as classes não é apenas aceitável. Segundo o documento, essa diferença é necessária, deixando claro que a sociedade está naturalmente dividida, porém disso surge outro problema, que, como nos alerta Castro (2011, p. 55), “é o tipo de relações que regem a vida entre os segmentos que a divindade, nuns casos, premiou com abundância e, noutros, condenou com a miséria”.

Defronta-se com um impasse cuja solução é incentivar a convivência harmônica entre as classes, naturalizando tal diferença e impondo ao operário um modo de agir que o impede de se rebelar contra a exploração.

[...] a mensagem papal parte da ideia de que o operário faz uso da sua liberdade ao aceitar o jugo do capital. Juridicamente isto é certo, mas se trata de uma liberdade sem opção. [...] O operário deveria contribuir para a conciliação de classe, aceitando disciplinadamente a sua condição de explorado e, por consequência, não só se negar a participar nos movimentos que pudessem atentar contra a segurança do capital, mas, mais ainda: deveria militar contra eles, especialmente contra as organizações sindicais proletárias, emergentes graças aos influxos do pensamento anarcossocialista (CASTRO, 2011, p. 57).

Exatamente quatro décadas após a divulgação da *Rerum Novarum*, a Igreja Católica manifesta-se novamente na busca pela restauração dos costumes, pela

reforma social, sugerindo uma ampla mudança moral na sociedade. Estamos nos referindo à encíclica *Quadragesimo Anno*, redigida pelo Papa Pio XI e divulgada no dia 15 de maio de 1931. Esse documento destaca a importância de intelectuais na elaboração da doutrina social da Igreja. Alguns desses intelectuais vinham sendo formados, através da União Católica Internacional de Serviço Social (UCISS), para se tornarem indispensáveis, não apenas na elaboração, mas também na aplicação da doutrina da Igreja, e para que, a partir da Ação Católica, pudessem influenciar na formação de outros membros da sociedade. Assistentes sociais e outros profissionais são compelidos a assumir, na prática, a atenção com a “questão social”, adotando a caridade, o messianismo, o espírito de sacrifício, a disciplina e a renúncia total como elementos constitutivos da profissão no seu surgimento.

Quanto a isso, cabe destaque a análise feita por Forti:

[...] o Serviço Social é profissão cuja origem se encontra no tecido da ordem societária do capitalismo monopolista, haja vista a configuração da “questão social” à época e as particularidades da divisão social do trabalho desencadeadas nesse período da História. [...] O Serviço Social, especialmente o de feição europeia, contou com significativa influência da Igreja Católica, representando a assimilação por frações classistas dominantes da proposta católica frente ao desenvolvimento de classes. É uma fórmula pertinente para enfrentar os problemas sociais, atenuando-os e permitindo sincronia da Igreja Católica com os novos tempos (FORTI, 2013, p. 94).

Destaca-se o surgimento de duas importantes instituições assistenciais, em 1920, no Rio de Janeiro, a Associação das Senhoras Brasileiras e, no ano de 1923, a Liga das Senhoras Católicas, em São Paulo. De acordo com Iamamoto (2008) essas instituições surgem dentro do movimento de reação católica e visam atender algumas demandas oriundas do processo de desenvolvimento capitalista. É indubitável que essas ações sejam o embrião do Serviço Social brasileiro, ou seja, a historiografia da profissão no Brasil confirma sua feminização.

Seguindo a tendência mundial, o surgimento do Serviço Social no Brasil está intrinsecamente relacionado com o desenvolvimento do capitalismo no país, afinal, a profissão surge para atender as demandas impostas pelo redimensionamento do Estado ocorrido nos anos de 1930 e 1940, outro fator que pode e deve ser considerado na gênese da profissão é a tentativa de recuperação da hegemonia ideológica da Igreja Católica no Brasil (IAMAMOTO 2008).

Desde as primeiras décadas do século XX, a sociedade brasileira se depara com o agravamento das expressões da “questão social” e, por conseguinte, com a necessidade de administrá-la. Neste contexto, as atividades da caridade tradicional ganham uma nova conformação – e caráter organizativo – contando com famílias da burguesia paulista e carioca, que passam a ter o aporte do Estado, o que possibilita realizar obras sociais mais abrangentes.

Para tanto, o Estado utiliza-se da figura da mulher, com todas as suas características, dons, papéis sociais difundidos ideologicamente pela Igreja Católica para assegurar

Abre-se à mulher o acesso ao mercado de trabalho, porém em profissões vinculadas às suas “funções” tradicionais de mães e donas-de-casa, ou seja, à mulher foi “permitido” exercer no espaço público os trabalhos que exerciam na esfera privada. É neste sentido que se vincula o serviço social à figura da mulher, segundo Veloso (2001, p.85) “a legitimidade e aceitabilidade das mulheres na profissão de assistente social, no que se refere ao gênero se dá pelo fato de esta profissão demandar qualidades e atributos considerados femininos, ou seja, a mulher desempenhava, na esfera doméstica”.

#### **4 | MAS AFINAL, SERVIÇO SOCIAL É COISA DE MULHER?**

De acordo com o que fora apresentado até aqui, verifica-se que o serviço social brasileiro é majoritariamente composto por mulheres, entretanto vimos também que os papéis sociais e a divisão do trabalho, são construções sociais, e que por isso atendem à determinados interesses. Numa sociedade que hierarquiza os gêneros, e coloca o masculino num patamar superior ao feminino, reconhecer uma profissão como sendo de homens, ou de mulheres, diz muito do seu reconhecimento. Iamamoto (2012) ao falar do trabalho do assistente social informa que,

Trata-se de uma profissão atravessada por relações de gênero enquanto tem uma composição social predominantemente feminina, o que afeta sua imagem na sociedade e as expectativas sociais vigentes diante da mesma. Este recorte de gênero explica, em parte, os traços de subalternidade que a profissão carrega diante de outra de maior prestígio e reconhecimento social e acadêmico (IAMAMOTO, 2012, p. 64).

Para Cisne (2015), a divisão sexual do trabalho por resultar do sistema capitalista e patriarcal, “confere às mulheres um baixo prestígio social e as submete aos trabalhos mais precarizados e desvalorizados”. Deste modo, a divisão do trabalho por sexo não é um processo natural, o é um processo social, nessa mesma lógica, o serviço social não possui essência feminina, mas sim, passa a ser vinculado ao feminino por suas características e demandas que lhe são impostas pelos empregadores. Assim, as profissões tidas como de mulheres, são aquelas vinculadas às práticas do cuidado e de alguma forma representam a extensão das atividades domésticas. Esperam-se determinadas qualidades daqueles que buscam certa profissão, no caso do serviço social, as qualidades exigidas, são atribuídas naturalmente às mulheres, Iamamoto e Carvalho (2008) ao realizarem estudo sobre os fundamentos da profissão, dizem que o assistente social deveria,

Ser uma pessoa da mais íntegra formação moral, que a um sólido preparo técnico

alie o desinteresse pessoal, uma grande capacidade de devotamento e sentimento de amor ao próximo; deve ser realmente solicitado pela situação penosa de seus irmãos, pelas injustiças sociais, pela ignorância, pela miséria e a esta solicitação devem corresponder as qualidades pessoais de inteligência e vontade. Deve ser dotado de outras tantas qualidades inatas, cuja enumeração é bastante longa: devotamento, critério, senso prático, desprendimento, modéstia, simplicidade, comunicatividade, bom humor, calma, sociabilidade, trato fácil e espontâneo, saber conquistar e simpatia, saber influenciar e convencer etc (IAMAMOTO e CARVALHO, 2008, p. 221).

Mas afinal, o que significa falar de uma profissão feminina, um trabalho para mulheres? Primeiramente trata-se de profissões que se vinculam às atividades de cuidado, afetividade, educação ou àquelas que remetem as tarefas domésticas. Passa por uma questão de desvalorização das ações, seja por meio de prestígio social, seja por meio da remuneração oferecida às trabalhadoras. Em sua obra, Williams (1995) ao pesquisar sobre a não adesão de homens a profissões tradicionalmente femininas – neste caso, professoras, enfermeiras e assistentes sociais – revela dois fatores principais, “a identificação feminina das profissões e a baixa remuneração e prestígio que lhe são associados”.

Assim sendo, as atividades desenvolvidas pelas mulheres, são entendidas – ou interpretadas – como extensão das atividades naturalmente desempenhadas, logo, são tarefas sem complexidade e porquanto, justifica-se a falta de prestígio e a desvalorização do trabalho feminino.

Na sociedade atual, estas atividades, na esfera da produção, devem ser realizadas em consonância com as demais atribuições sociais da mulher, as suas atividades na esfera da reprodução. Sobre isto Nogueira (2011) assevera que,

[...] com o desenvolvimento industrial, ocorreu uma ênfase na transferência da produção da mulher no espaço do lar para a fábrica. Porém não houve quase nenhuma possibilidade de combinação entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo, já que as mulheres só poderiam se inserir no mundo do trabalho durante curtos períodos de suas vidas, pois depois de se casarem ou de terem filhos deveriam abandonar os seus empregos e, somente voltariam a ele, caso seus maridos não tivessem a capacidade de sustentar a família. (NOGUEIRA, 2011, p. 23)

Ao retomar a questão que é título desta sessão: Serviço social é coisa de mulher? À luz do que apresentamos neste texto, deve-se esclarecer que não se trata de uma vinculação mecânica e natural de uma profissão ao homem ou à mulher. Aceitar esta pergunta é concordar com a generificação das profissões, a hierarquização imposta pela divisão sexual do trabalho, pautada no patriarcado e no capitalismo.

O serviço social brasileiro passou por profundas transformações ao longo de sua trajetória histórica, talvez a mais relevante para um entendimento da profissão na atualidade ocorreu a partir da década de 1970 e diz respeito à ruptura com as práticas confessionais e caritativas. Entretanto essas mudanças inscrevem-se num cenário ético, político, teórico e metodológico, sem necessariamente alterar a configuração

de gênero da profissão. Nesta época as lutas dos movimentos sociais – entre eles o movimento feminista – impactaram profundamente a reconfiguração dos processos de trabalho das assistentes sociais brasileiras.

Passado oito décadas desde o surgimento da profissão, qual o perfil de gênero dos assistentes sociais no Brasil? De acordo com pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS em 2004 e apresentada no ano de 2006 sob o título “Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional”, 97% dos profissionais brasileiro são do sexo feminino. Diz o relatório da pesquisa que está confirmada “a tendência histórica da profissão, a categoria das(os) assistentes sociais, ainda é predominantemente feminina, contando com apenas 3% de homens” (CFESS, 2006, p. 18).

Destaca-se que o número de profissionais de serviço social no Brasil aumentou consideravelmente, segundo pesquisa realizada pelo DIEESE, em 2004 existiam pouco mais de 96.000 profissionais, enquanto que em 2013 esse número passava de 200.000. Este aumento em muito pode ser facultado à criação de cursos de serviço social em Instituições de Ensino Superior particulares, nas modalidades presencial e à distância.

De acordo com o DIEESE, comparando-se os anos de 2004 e 2013, constata-se que houve um crescimento no número de homens, entretanto as mulheres ainda são maioria, aproximadamente 94%. Alguns elementos dessa pesquisa merecem destaque, entre eles a informação de que a remuneração média das assistentes sociais é superior à dos homens, exceto no setor privado, onde em média a remuneração feminina é 0,2% inferior à masculina.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, no ano de 2014, o Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região, publicou um documento denominado “Perfil profissional de assistentes sociais de Belo Horizonte (MG): subsídios para análise”. Este documento é fruto de uma pesquisa com 209 profissionais que atuam nas mais diversas esferas e instituições localizadas na capital do Estado de Minas Gerais. De acordo com a pesquisa,

Em relação ao gênero, sendo o Serviço Social reconhecido historicamente como uma profissão feminina, este dado permanece na pesquisa, pois 94% dos profissionais entrevistados são do sexo feminino e 6% do sexo masculino, o que confirma a tendência histórica de desenvolvimento da profissão e reafirma que na atualidade o Serviço Social continua sendo uma profissão predominantemente feminina. (CRESS-6ª Região, 2014, p. 12)

Ao ser analisar o perfil de gênero dos estudantes matriculados no curso de Serviço Social da UNIMONTES no ano de 2016 nos deparamos com a confirmação dos dados anteriores. De um universo de 131 estudantes regularmente matriculados encontramos 120 mulheres, o que representa aproximadamente 92% do corpo discente do curso. Estes dados reforçam que a feminização da profissão ainda é bastante presente e parece distante de ser alterada.

É claro que muitos outros elementos podem (e devem) ser considerados ao se realizar uma incursão pelos fundamentos históricos da profissão, entretanto, para alcançar o objetivo deste artigo e pelo espaço que ele propicia, houve a opção por um caminho teórico que focalizou os determinantes de gênero da profissão e como, hoje, está composto, em relação ao gênero, o quadro profissional brasileiro.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se refletir sobre a configuração de gênero – ou a feminização – do serviço social brasileiro, somos levados a entender alguns elementos preliminares, afinal trata-se de uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, uma profissão socialmente determinada, e por isso sofre os impactos do patriarcado e da divisão sexual do trabalho, componentes tão caros ao modo de produção capitalista.

Não se considerou que uma profissão deve ser menos ou mais valorizada a partir de sua composição de gênero, pelo contrário, acreditamos que a divisão sexual do trabalho, fruto de uma sociedade excludente, só contribui com a hierarquização entre homens e mulheres, colocando os primeiros em condição de superioridade. Uma superioridade que ganha dimensão e provoca desigualdade na condição de existência. Numa sociedade machista e desigual, ser mulher é um desafio, é sinal de resistência.

Há uma construção social bem determinada do que é ser homem e o que é ser mulher, os papéis sociais são formulados de tal forma que muitas de nossas “escolhas” são direcionadas não por nossos desejos, mas pelo gênero que temos. Ser homem e ser assistente social, não deveria ser diferente de ser mulher e ter a mesma profissão, entretanto, a divisão sexual do trabalho, com a finalidade de aumento de produtividade e, por conseguinte lucratividade, estabelece critérios, exige características, e vinculam estas a algo inato, natural. Assim, homens têm determinadas ocupações, mulheres tantas outras.

Os dados pesquisados reforçam a importância das mulheres na construção do serviço social brasileiro, e também, traz à tona a reflexão de que é preciso superar a subordinação e desvalorização das profissões reconhecidas como femininas. Isto é, parte de um processo maior, um compromisso com um projeto societário que visa à construção de uma sociedade sem exploração de qualquer tipo.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Antônio Geraldo. **Serviço Social e filosofia**: das origens a Araxá. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **A dialética do trabalho**: Escritos de Marx e Engels. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. 12 ed. São Paulo:

Cortez, 2011.

CFESS (Org.). **Assistentes Sociais no Brasil**: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.

CRESS 6ª Região. **Perfil profissional dos assistentes sociais de Belo Horizonte: subsídios para análise**. Belo Horizonte: CRESS, 2014.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

DIEESE/CUT NACIONAL. **Quem são os assistentes sociais no Brasil?** 2015

FERREIRA, Maria da Luz Alves. **Trabalho informal e cidadania**: heterogeneidade social e relações de gênero. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

FORTI, Valéria. **Ética, crime e loucura**: reflexões sobre a dimensão ética no trabalho profissional. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

HARTMANN, Heidi. **Capitalism, patriarchy, and job segregation by sex**. Spring: The University of Chicago Press, 1976.

HIRATA, Helena; ZARIFFIAN, Philippe. El concepto de trabajo. **Revista de Trabajo**, año 3, n. 4, ene./nov.2007. Disponível em: <[http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04\\_revistaDeTrabajo/2007n04\\_a02\\_hHirata\\_pZariffian.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04_revistaDeTrabajo/2007n04_a02_hHirata_pZariffian.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 15.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

; CARVALHO Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 25. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca básica de serviço social; v. 1).

NOGUEIRA, Claudia Mazzei. **O trabalho duplicado**: A divisão sexual no trabalho e na reprodução: um estudo das trabalhadoras do telemarketing. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SCOTT, Joan. “Gênero: uma categoria útil de análise histórica”. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1989.

SEN, Amartya. **The many faces of gender inequality**, from The New Republic, 2001. WILLIAMS, Christine L. Still a Man’s World: Men in ‘Women’s professions. 1997.

## APOLOGIA À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA MÚSICA

**Elaine Silva Alegre**

Mestranda em Política Social - UFMT

**Liliane Capilé Charbel Novais**

Doutora em Serviço Social - UFRJ e Docente no  
PPG em Política Social - UFMT

**Marilza de Fátima Souza**

Mestranda em Política Social - UFMT

**Rozimeire Stiko Shimizu**

Mestranda em Política Social - UFMT

**RESUMO:** Neste trabalho apresentamos uma reflexão acerca dos movimentos sociais na luta contra a opressão da mulher e, como objetivo principal, propomos uma discussão sobre os recentes estímulos musicais aos abusos contra a mulher no Brasil. Tratamos ainda dos riscos que o mau uso do termo ‘empoderamento feminino’ pode trazer às conquistas já realizadas pelas lutas por igualdade de gênero, raça e classe. A justificativa da discussão aqui proposta é contribuir com subsídios que nos conduzam a um saudável debate sobre mais este desafio dos movimentos sociais: o de se pensar em mecanismos de combate à apologia da opressão expressa via arte musical.

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimentos sociais; luta; igualdade; mulher.

**ABSTRACT:** In this work, we present a reflection about the social movements in

the struggle against the oppression of the woman. Through this, the main objective is to propound a discussion, about the recent musical incitement, for abuse against women in Brazil. We also intend to attend the topic of the risks that the mistaken use of the term ‘female empowerment’ could bring to conquers from the struggles for equality of gender, race and class. The justification of this discussion is to contribute with subsidies that conduct us to a healthy debate about one more challenge the social movements have to deal with - to think of combat motion to the apology of the oppression expressed through the musical art.

**KEYWORDS:** Social movements; struggle; equality; woman.

O mapa da violência publicado em 2018 revela que o Brasil apresenta a quinta maior taxa mundial de homicídios pela condição de ser mulher - o feminicídio, tendo sido Mato Grosso, o estado com mais casos tipificados por este crime. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta que, há em média doze assassinatos de mulheres e cento e trinta e cinco estupros por dia.

Este fato se agrava quando é considerado o elemento raça, visto que as mulheres pardas e negras são as mais violentadas e assassinadas. Enquanto as mulheres brancas lutam contra a

violência de gênero, as negras além desta luta acumulam o embate do racismo. Embora seja este, um tipo de violência que atinge mulheres de todas as classes sociais, o aspecto da pobreza está mais presente nos registros de ocorrências. Comumente são familiares ou parceiros/ ex-parceiros que cometem estes crimes e, não raro, suas atitudes são apoiadas e até estimuladas por grande parte da população.

Apesar dos avanços em legislação e da criação de medidas protetivas para minimizar a violência feminina, conquistados principalmente pelas lutas de quem sofreu abusos e dos diversos movimentos sociais brasileiros e internacionais, persiste no ideário comum brasileiro e de outras nações o modo de dominação patriarcal, em que é esperado um papel passivo da mulher na sociedade. O maior reflexo deste tipo de dominação, é que qualquer ação da mulher que se lhe oponha, passa a ser percebida como uma afronta e 'tornaria aceitável', tanto represálias verbais quanto físicas. Neste tocante, o simples fato de se expressar diversamente do senso androcentrado, justificaria atitudes misóginas.

Todo este contexto, traz nuances das condutas e escolhas desde a antiguidade. Nos primórdios, havia na mente popular, a ilusão de que o sangramento menstrual da mulher a tornava um ser impuro. A ciência propiciou descobertas que desmistificaram esta questão, contudo, permaneceu o consenso de que a mulher não deveria almejar em sua vida, algo além dos limites da sua residência, e, quando uma condição de 'maior liberdade' lhe fosse permitida, deveria ela guardar obediência cega às exigências das determinações do pai, do esposo, ou de um homem da família.

O simulacro de proteção física masculina, revelaria assim a desproteção da essência feminina, em meio a uma convicção equivocada de que somente o homem teria plenas condições de saber o que cabia moralmente aos seus e de desempenhar funções de destaque na vida social, devido à sua 'mente e força superiores'. Até hoje, mesmo que indiretamente e com roupagens de conceitos atuais, há o tolhimento de intenções contrárias a esta normatividade masculina.

No século XXI, as atividades domésticas desempenhadas gratuitamente pela mulher em seu lar ainda não obtêm o devido reconhecimento na sociedade. Isto quer dizer que em inúmeras famílias, além de trabalhar uma carga horária equivalente à do homem e receber em muitos casos uma média de 30% a menos, a mulher em geral dedica aproximadamente vinte e quatro horas semanais de trabalho direcionado à família. Alarmante é a constatação de que além deste desgaste, um número crescente de mulheres precisa adicionalmente enfrentar violentos abusos devido a ser consideradas por seus parceiros/ ex-parceiros, ou ainda familiares, como inferiores; desprovidas de valor; financeira e emocionalmente dependentes; dentre outros quesitos.

A partir do momento em que mulheres refletem e passam a questionar suas sujeições a condições de vida limitadoras dos seus direitos, como também das suas capacidades, e primadas na opressão feminina, a ideologia de superioridade do gênero masculino corre o risco de ser desacreditada. Este temor desencadeia a disseminação, na massa social, da noção de que os comportamentos alheios aos

padrões sexistas masculinos podem e 'devem' ser punidos, ainda que com medidas extremas. Não obstante, há inúmeras mulheres que compactuam com este modo de pensar, arraigado em suas vidas, principalmente, pela maneira como foram educadas e pelos exemplos de pessoas marcantes em suas histórias.

O sinal de abalo aos referidos padrões herdados do colonialismo, aliado a outras variáveis como o alcoolismo e o uso de entorpecentes, comporia os cruciais propulsores das ações que visam intimidar a luta por igualdade de gênero, por parte de uma multidão de potenciais agressores e de passivos expectadores da vida social, os quais nos dias atuais parecem invisíveis no conforto de suas veladas manifestações virtuais.

No intuito de conservar os antigos meios de opressão da mulher e da sua percepção como objeto de vontades que não as suas, em geral são expressos, dentre outras razões para a sua manutenção, fatores que evidenciaríamos sua fragilidade física, ou que denotariam uma maior inclinação ao desenvolvimento da inteligência emocional ao invés da racional.

Ainda que estas vertentes pudessem condizer com a verdade em alguma frequência, aparentemente há uma ausência - ou simulação de falta - do entendimento real de que elas não são sinônimo de fraqueza ou de inferioridade. Além de que, a luta há tempos travada, é pela conquista da igualdade de direitos atrelada ao respeito, independente de gênero, classe e raça e por condições de acesso equânimes à emancipação humana. Destarte, se mostra claro ser cruel e inconcebível, uma ideologia que dite a existência da superioridade de determinado gênero ou de uma raça em relação aos demais.

Um novo desafio na luta por igualdade de gênero é o estímulo ao desrespeito pela condição de mulher em músicas. Apesar de que contar com as redes sociais pode ser atualmente um valioso meio de união para manifestações contra a opressão, existe o viés de que sob o manto do anonimato, inúmeras ideias que reforçam o desprezo pela mulher são disseminadas.

A apologia a este tipo de violência tem se tornado comum em músicas brasileiras de diversos estilos, com as quais artistas conquistam multidões de seguidores. Como se houvesse uma hipnose em massa de sujeitos para que se desconectem de qualquer senso crítico da realidade.

Posto isso, neste trabalho o que se propõe é refletir acerca da discussão da igualdade de gênero que perpassa elementos como raça e classe nas lutas dos movimentos sociais, por meio dos seguintes pontos:

1. As lutas dos movimentos sociais contra a opressão da mulher;
2. O estímulo musical de violência contra a mulher.

## 1 | OS MOVIMENTOS SOCIAIS NAS LUTAS CONTRA A OPRESSÃO DA MULHER

Nos dias atuais os embates enfrentados pelos diversos segmentos da sociedade são reflexo das suas transformações ao longo da história, considerando também os efeitos da globalização e de inovações tecnológicas nas vidas dos indivíduos. Lutas foram travadas para que os modos de dominação fossem desconstituídos. Inicialmente, as lutas eram pautadas considerando a classe como elemento principal, à medida que o modo de vida se torna mais complexo, passam a ser observados novos elementos em contexto de opressão, como gênero, raça, cor, etnia, entre outros.

Ferraz e Pereira (2016), compreendem que os “novos movimentos sociais” têm esta denominação por abordarem questões alheias “em tese” aos conflitos capital-trabalho, quais sejam, gênero; etnia; orientação sexual; meio ambiente e, portanto, estariam ‘distantes’ da identidade de classe e das expressões da luta de classes.

Nesta seção, são apresentadas abordagens de estudiosos dos movimentos sociais que nos fornecem um subsídio teórico para a reflexão quanto à discussão-chave deste trabalho que é a opressão feminina na contemporaneidade, propagada em músicas brasileiras, como sendo mais um desafio aos movimentos sociais de luta pela igualdade de gênero.

Os movimentos sociais contemporâneos e suas discussões estão atrelados a uma zona maior, a da crise da modernidade e emergência de novas formas de racionalidades. Nas ciências humanas, o debate teórico enfatiza a crise do paradigma dominante da modernidade, para as transformações societárias que decorrem da globalização, as alterações nos padrões de relações sociais - tendo em vista o avanço das tecnologias - e para as inovações que conduzem ao reconhecimento de uma transição paradigmática (GOHN, 2012).

Para Touraine (1998), há uma ruptura entre o mundo instrumental e simbólico, de modo que a experiência de cada um passa pela situação mundial, somos ‘daqui’ e de toda a parte, ou seja, de nenhum lugar. Fragilizam-se os laços que a sociedade local ou nacional constituía por meio das instituições, da língua e da educação, nos tornando penoso definir a nossa personalidade. A ausência de uma unidade de medida da personalidade, a desvia de ser um coerente conjunto de papéis sociais.

Melucci (2001), acredita que apesar de na modernidade se constatar que deixa de existir a ação e os sujeitos ligados com a ideia tradicional de movimento, isto não equivale ao desaparecimento da ação coletiva ou dos conflitos sociais, na realidade, o que se altera é o modo de constituição dos atores coletivos, sua forma. Na modernidade, os movimentos têm se modificado no sentido de se acompanhar o crescimento na habilidade de gerar conflitos e de se reunir identidades coletivas mais transitórias e flexíveis, cujo mediador será um sistema em que estas formas de ação podem ser a antecipação ou o estímulo.

Tudo é abrangido em uma crise política, haja vista que se vive uma sociabilidade desagregada, com a retração do domínio público e a perda da significação coletiva e

participativa. Dada sua instabilidade e precariedade, a política e a governabilidade são vislumbradas como opressivas e inúteis, se ausentando assim o suporte que lhe dê sentido e legitimidade. É neste mundo em crise que se constitui a consciência da crise cotidiana onde nascem os “novos movimentos sociais” (PAOLI, 1995).

Para Ferraz e Pereira (2016), a origem dos movimentos sociais atuais em diferentes nações, está na crise estrutural do sistema capitalista, cujas principais respostas da burguesia foram a Financeirização, a Reestruturação Produtiva, a flexibilização e a redução de direitos sociais e trabalhistas, resultando em desemprego e aumento da pobreza, sobretudo entre os jovens. Entrelaçada a outras formas de opressão históricas, a desigualdade social, em todo o mundo, manifesta-se de modo mais exacerbado em alguns grupos sociais, como imigrantes, jovens, mulheres e negros, ampliando as possibilidades de emergência de novos conflitos sociais.

Na percepção de Touraine (1998), mais fracas são as forças da modernização, quanto mais subdesenvolvida for a sociedade. Neste tocante tende a ser mais ditatorial o poder das elites que ‘representam’ um povo segregado e se colocando a cumprir interesses específicos de uma classe, um partido, uma etnia e um chefe supremo. Esta realidade faz com que o movimento social esteja constantemente subordinado à ação e consciência vindas de fora.

Na contemporaneidade os movimentos sociais profetizam o presente. Embora não possuam força instrumental, se valem da força da palavra. Preveem a possível transformação, para o presente da vida, ao invés de a um futuro distante. Dão ao poder forma e rosto, denotando sua visibilidade. Falam uma língua que lhes parece singular, no entanto, transmitem algo que transcendental, e, portanto, falam a todos (MELUCCI, 2001).

No espaço privado, penetra a cultura de massa, que preenche grande parte deste lugar, acentuando a vontade política e social de defesa de uma identidade cultural, que conduz à recomunitarização. A desagregação da cultura de massa, nos imerge na globalização e nos incentiva a defender nossa identidade alicerçada em grupos primários e tornando privada a vida pública. (TOURAINÉ, 1998)

Em sua análise dos movimentos sociais nas sociedades complexas, Melucci (2001), define a identidade coletiva como sendo interativa e compartilhada, produzida por diversos indivíduos pelas orientações da ação e campo de oportunidades e de vínculos, em que ela se coloca. Assim sendo, esta identidade é construída e negociada por um processo de ativação das relações que vinculam os atores, havendo nele dois ângulos: - a pluralidade de orientações que complexificam o ator internamente; - a relação deste ator com o ambiente. O referido processo, é alicerce na constituição das expectativas e para o cálculo aos custos e benefícios da ação.

Santos e Oliveira (2010), afirmam que da construção social de gêneros, ao ser considerada a partir de um complexo processo que abarca diversas dimensões de estruturação da sociedade e da alteração da composição de cada conjuntura, como também a dinâmica da luta de classes, se pode perceber o seu vínculo com outros

elementos como raça e orientação sexual, haja vista que a opressão aumenta conforme estes elementos se aglutinam. A questão não é harmonizar estas dimensões (raça, gênero e classe) quanto ao sistema do capital. Deve-se refletir sobre as especificidades determinantes para a reprodução deste sistema, como também considerar que estes meios de opressão se renovam a cada momento.

Sob a ótica de Falquet (2006), não é possível uma definição de transformação cultural, visto que ela advém de complexas e contraditórias dinâmicas e das condições materiais que dão forma às culturas. Apesar do caráter patriarcal de determinados modelos familiares que estão na base das lutas, estas lutas não são radicalmente desqualificadas, vez que possuem diversas facetas e adeptas que delas participam corajosa e vigorosamente.

Santos e Oliveira (2010), observam que o público e o privado têm seu processo de constituição relacionado ao modo como acontecem as relações sociais. Quando surge a propriedade privada, são demandadas novas estruturas de agrupamentos familiares, nas relações de trabalho e na organização social, predominando novas relações sociais nas vidas de homens e mulheres. Às mulheres incumbem as tarefas de procriar, de ser mãe e esposa sob as exigências do casamento monogâmico, cabendo-lhe como imposição sumária, o lar e ao homem competia o trabalho externo ao espaço doméstico. O objetivo deste processo de luta feminista é o fim da opressão das mulheres - de sua exploração/ dominação, que vai além de dar às mulheres iguais oportunidades às do gênero masculino.

Falquet (2006), ressalta que poucos movimentos sociais propõem a discussão acerca dos tipos de modelos familiares em que se baseiam e que objetivam. Nas palavras da autora, a família é certamente uma complexa instituição que se apresenta como lugar de opressão, exploração e violência, mas também um abrigo face a sociedade global racista e classista.

Cisne e Santos (2014), destacam que a luta dos movimentos LGBTs e feminista é justamente contra o patriarcado, mesmo que isto não seja tão claro em termos de estratégias concretas. Nas expressões das lutas destes movimentos e no projeto feminista classista há uma orientação política voltada para a conquista da liberdade e da superação de todas as formas de hierarquias, dominações, opressões, explorações e violências.

A partir de 1990, se iniciaram no Brasil as políticas neoliberais com os projetos de contrarreforma. Nos últimos anos, o movimento feminista precisou ampliar suas ações para requerer do Estado a materialização de políticas públicas que garantam os direitos das mulheres. Marcante desta década é a criação das ONGs e as questões de gênero passam a ser alvo das ONGs, o que desloca o foco da ação feminista, fazendo com que se esvazie o seu projeto emancipacionista. São também impostos limites financeiros pelo Estado e organismos financiadores ao repasse de recursos para estas organizações, o que significa a perda da autonomia dos movimentos sociais e de alguns sujeitos coletivos (SANTOS & OLIVEIRA, 2010).

As referidas autoras citam que partir do ano 2000, a luta das mulheres e do movimento feminista alcançou resultados substanciais: - Foi instituída a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; - Houve a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPN) em 2004, de onde se elaborou o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; - Em 2007 aconteceu a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPN) e nela foi elaborado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. No entanto, Estes ganhos foram em meio à contrarreforma e à regressão dos direitos do trabalho. Lutar contra a opressão de gênero, não necessariamente “representa um perigo ao capitalismo”, portanto, se pode obter conquistas em campos específicos, como também não se avançar nas conquistas, em caso de isolamento das lutas anticapitalistas.

## **2 | A APOLOGIA AOS ABUSOS CONTRA A MULHER NA MÚSICA**

Devido aos seus muitos estilos e ritmos, a música costuma agradar a todos os indivíduos, sejam quais forem as suas preferências. São variados os estímulos musicais nas vidas das pessoas: para acordar, relaxar, se socializar, motivar, estudar, entre tantos outros, contudo, nem sempre os seus efeitos são verdadeiramente positivos.

Cada vez mais é perceptível uma massiva produção de músicas com conteúdo obscuro, agressivo, difamatório, as quais estimulam inimizades, vícios, o uso de armas para crimes, como também facilitam a discriminação e a disseminação de ódio. Como não poderia deixar de ser, a música é uma poderosa ferramenta pela qual são compartilhadas ideias comuns aos grupos de uma população.

No século anterior ela foi um importante mecanismo de luta que deu voz aos injustiçados por barbáries como as da ditadura, no momento, o que se vislumbra mais acentuadamente é seu uso indiscriminado para propagar ideias inúteis e retrógradas. Esta percepção é assustadora, visto que o que está sendo transmitido em canções, transparece o pensamento de grande parte da população brasileira no século XXI, considerando a multidão de pessoas que as apreciam e propagam.

Touraine (1998), explica que como consequência da nossa falta de coerência do conjunto de papéis sociais, tentamos nos desvencilhar do fraco e fracionado ego, pela fuga, a autodestruição ou o desgastante divertimento. Os meios de comunicação estão cada vez mais presentes no nosso cotidiano, principalmente a televisão. Este contexto, reduz as mediações entre indivíduo e humanidade, o tornando espectador dos dramas assistidos e nem por isso neles engajados, vez que quando o indivíduo se priva do espaço público - onde se formam e se aplicam as normas sociais - ele se insere em uma redoma de hedonismo e da busca de circunstâncias imediatas.

É possível que as letras destas músicas de cunho não-crítico da realidade, sejam uma desesperada tentativa dos “novos artistas” para que se insiram/ se mantenham sob os holofotes da fama, em uma época na qual o estímulo da mídia a uma multidão de

expectadores é para que indivíduos ‘comuns’ busquem a todo o custo sua visibilidade pessoal. Como se o valor humano individual fosse mensurável apenas pela quantidade de *likes* (curtidas de postagens em redes sociais) recebidos.

Touraine (1998), entende que os elementos globalizados comumente não estão ligados a uma organização social particular, assim, na globalização, as tecnologias, os instrumentos e as mensagens estão presentes por toda a parte, ao passo que não estão em lugar algum. Esta dissociação entre redes e coletividades, caracterizada pela dessocialização da cultura de massa, permite que cada qual conviva nos limites de fazer os mesmos gestos e usar os mesmos objetos, sem, no entanto, ter a capacidade de comunicação além da troca dos signos da modernidade.

O autor pontua que apesar de seres humanos viverem de certo modo juntos em todo o planeta, em cada parte dele são reforçados e se multiplicam os grupos de identidade e as associações com foco na pertença comum. A rigor, isto leva a crer que, no momento em que estamos juntos, quase nada há em comum e ao se partilhar crenças e histórias, temos rejeição pelos que de nós se diferem.

O lançamento da música “Só surubinha de leve” da autoria do cantor Mc Diguinho, embora tenha alcançado adeptos, rapidamente despertou indignação e protestos nas redes sociais. Da letra desta música, é possível interpretar que uma mulher deve ser embriagada, violentada e abandonada na rua pelo homem. Não obstante estar clara a intencionalidade do refrão, ao ser entrevistado por diversos jornalistas, o compositor, que não esperava grande repercussão da música na mídia, declarou que ela está sendo ressignificada de modo equivocado e que jamais buscou associá-la a conceitos machistas, porque o mesmo cresceu junto a mulheres, dentre as quais sua mãe, irmãs e sobrinha. Segundo ele, ao mencionar que a mulher deve ser abandonada na rua, ele somente expressa não desejar vivenciar um relacionamento sério com mulher alguma.

A perspectiva da diversidade (gênero, raça, orientação sexual, dentre outras) torna perceptível que as mulheres fazem parte de um contexto de desigualdade, posto pelas relações sociais historicamente desenvolvidas, que as submete a circunstâncias de subordinação e opressão, causadas tanto pelo menor poder a elas confiado do que aos homens, como também pelo seu pertencimento a uma classe dominada, desprovida de riqueza socialmente produzida, e ainda, por fazer ela parte de uma raça ou etnia historicamente oprimida (SANTOS & OLIVEIRA, 2010).

Após o banimento desta música em páginas de internet de acesso a conteúdo musical, devido ao incentivo à violência contra a mulher, o autor de “Só surubinha de leve” divulgou uma versão que considera “leve” e que, segundo ele, não ofereceria risco à honra e à moral feminina. Consta na letra do *remake*: “Só surubinha de leve... Com essas mina maluca/ Taca a bebida/ Depois taca e fica/ Mas não abandona na rua (sic)”. Fica claro que ainda assim permanece o incentivo para que se embriague e se estupe a mulher, mas para ‘amenizar’ a situação não se deve abandoná-la na rua.

Este é um dos exemplos de músicas que de maneira criativa, naturaliza a violência de gênero. Como este, há milhares de sons acompanhados diariamente

nos aplicativos de interação musical. Fato interessante, é que fora desenvolvida um aplicativo de celular para identificação de músicas, denominado 'SHAZAM', que em parceria com duas instituições, promoveu em 2016 uma campanha de denúncia a músicas que fazem apologia à violência contra a mulher, associando as músicas denunciadas, com histórias reais de mulheres que sofreram aquele determinado tipo de abuso relatado na letra. A permanência deste recurso no aplicativo, poderia se tornar um forte aliado das manifestações de luta pela igualdade e direitos da mulher, o que inclui o desafio de acabar com a propagação de ideias misóginas através da sensibilização da população.

Apesar do avanço anteriormente relatado, outro provável 'veneno' que em dias atuais se disfarça de 'antídoto' é a cantoria do 'empoderamento da mulher', conceito este muito divulgado em músicas, novelas, palestras e ovacionado por diversos segmentos da sociedade. Cremos ser este mais um 'veneno' que 'antídoto' porque, ao contrário das músicas que diretamente explicitam o teor de desprezo quanto à condição de mulher e que são imediatamente refutadas por todo o ser humano com consciência crítica sobre justiça e igualdade, a palavra 'empoderamento', embora tenha sido vastamente mal utilizada e até mesmo banalizada, é aclamada como um meio de salvação da mulher, o que até poderia disto se aproximar, não fossem os equívocos de como é aplicada.

A palavra - empoderamento - que adequadamente pode equivaler a uma expressão da forma de resistência na luta por igualdade, não raras as vezes tem sido aplicada como uma percepção, no mínimo estranha, de que o fato de uma mulher se encher de adornos, ingerir bebida alcóolica e ter postura agressiva para com outra mulher - 'a inimiga', a tornaria um ser humano poderoso.

Na verdade, este mal-uso do termo pode alcançar terríveis proporções, visto que ao invés de unificar as lutas de gênero, raça e classe contra a opressão, tem o efeito de segregá-las. Por meio deste simulacro de defesa da autoestima como forma de conferir poder à mulher, retrocedemos largamente no sentido de pregar uma ideia de que seu valor consiste meramente em sua beleza externa, suas posses materiais e nas atitudes de desprezo para com outras mulheres.

Cury (2005), aponta que aproximadamente seiscentos milhões de mulheres se sentem aprisionadas à ditadura da beleza. O termo utilizado pelo autor significa que os direitos humanos das sociedades democráticas são violados quando a opressão destrói a autoestima do ser humano e são as mulheres as mais afetadas. Há um padrão inatingível de beleza difundido na televisão, em revistas, no cinema, nos desfiles e em comerciais que adentra o inconsciente coletivo, causando auto rejeição até mesmo em quem possua atributos supervalorizados pela mídia.

Ao refletirmos melhor, poderíamos até mesmo chegar ao entendimento de que as proporções deste tipo de conteúdo musical do falso 'empoderamento', seriam tão devastadoras quanto ou até mais que as de músicas como 'Só surubinha de leve', vez que ele tem alto potencial de exclusão daquelas que não se encaixam no padrão

branco, endinheirado e esteticamente aceitável, que justamente se alia à ideologia da dominação patriarcal, a qual deixa à margem os não brancos, pobres e ‘desajeitados’. Além disso, este ‘esteticamente aceitável’ é descartável, porque o mundo globalizado é altamente volúvel e promove incessantemente o vazio interior das pessoas, para que seja fácil manipulá-las.

Para Cury (2005), a insana sociedade de consumo não usa a inteligência da mulher e sim o seu corpo para colocar em evidência serviços e produtos engendrando um consumismo erótico. A este sistema não é interessante fomentar a saúde e a felicidade das pessoas, ao contrário, o que se almeja é ‘produzir’ pessoas insatisfeitas consigo mesmas, à medida que pessoas mais ansiosas se tornam mais consumistas.

A ideia equívoca de ‘empoderamento feminino’, via imagem, materializada por adereços, posses, vícios e beleza externa poderia agravar problemas já enfrentados como casos de adoecimento coletivo de mulheres, em que transtornos psíquicos e emocionais que inclusive geram doenças físicas, são desencadeados principalmente pelo senso de concorrência feminina que a mídia e o capital incutem no ideário comum.

Santos e Oliveira (2010), esclarecem que todas as relações que são elementos de luta pela igualdade, estão na sociedade emaranhadas nos relacionamentos dialéticos que são afetados pela estrutura social. Para se pensar em emancipação das mulheres há que se superar a atual sociabilidade pautada na exploração do trabalho das mulheres e dos homens no processo de acumulação. O que requer o fortalecimento da luta contra o sistema de capital.

Este senso concorrencial faz crer que desejáveis são as mulheres que aparentam ser jovens, com corpos torneados e sensuais, desconsiderando o preço que se paga pelo ápice do ilusório ‘desejável’. O que não se propaga com a mesma facilidade é que pode ser cada vez mais frequente que o custo total desta fantasia patriarcal seja a própria vida, ou a qualidade dela. Não bastassem os abusos sofridos pela mulher nos relacionamentos íntimos, não menos agressivo e, tão letal quanto, pode ser o abuso psicológico propiciado pela ferramenta de insegurança que a rivalidade do ‘falso empoderamento’ gera, excluindo pessoas com base em classe e raça e segregando com força a luta por igualdade de gênero.

Falquet (2008), explica que a globalização não é algo novo em virtude de se alicerçar na história do capitalismo, da escravidão, da colonização-descolonização e das mutações dos sistemas patriarcais, no entanto, são densas as transformações que ela produz. O otimismo que legitima esta globalização, trata da extensão da democracia, de “participação”, de igualdade e de prosperidade a todas e todos, quando na realidade, reforçam as desigualdades e a exploração de sexo, raça e classe.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho foi possível aliar as ponderações de alguns teóricos que se

dedicam à análise dos movimentos sociais ao atual contexto de opressão da mulher por meio da arte musical. Percebemos que, embora a luta por direitos ao elemento gênero, não necessariamente ofereça empecilhos diretos ao capitalismo - conquistas podem ser alcançados mesmo sob este regime - há que se observar que as relações de luta pela igualdade, se apresentam na sociedade intrínsecas aos relacionamentos dialéticos que passam pela estrutura social. Assim, a emancipação das mulheres deve ultrapassar a atual sociabilidade primada pela exploração do trabalho das mulheres e dos homens neste processo de acumulação do capital. O que requer também o fomento da luta contra o sistema de capital.

Mostramos que danos à integridade psíquica e física da mulher são diariamente reforçados de maneira explícita pelo meio musical, o que é consequência do modo patriarcal de pensar, ainda enraizado no ideário popular. Sob o manto de desculpas como a educação e a convivência com mulheres em suas histórias de vida, ‘cantores’ se intitulam como ‘não machistas’, mas não hesitam em profanar tudo o que suas familiares, amigas e conhecidas lhes representam. A consciência coletiva parece tão cega a ponto de que este tipo de arte conta com uma multidão de seguidores.

Foi desenvolvida e está em funcionamento uma ferramenta - SHAZAM - que pode se tornar uma grande aliada, na luta por igualdade de gênero, a partir de quando mantiver a permanência da possibilidade de denúncias das músicas que incitam abusos contra a mulher e a disponibilização neste aplicativo de celular das músicas que apresentam este conteúdo opressor, as relacionando a casos reais de agressão.

Não menos inquietantes que as músicas que veiculam de modo claro o estímulo à violência contra a mulher, são, sob nossa perspectiva, aquelas que tratam equivocadamente sobre o empoderamento feminino. Neste tipo musical, ao invés de expressar este termo como um sinônimo de resistência na luta contra a opressão, seu significado se aproxima à visão patriarcal atrelada à objetificação da mulher.

Esta ideia propagada, ao contrário da aparente intencionalidade de colocar a mulher em um contexto de elevação da autoestima, pode influenciar a segregação de lutas por igualdade de gênero, raça e classe; o aumento do consumismo; o agravamento da ditadura da beleza; a elevação dos casos transtornos psíquicos e emocionais, como também ser prejudicial à saúde física da mulher, visto que transmite a ideia de que poderosa é a mulher inserida nos padrões de consumo e que intimida suas ‘opponentes’. O detalhe mais relevante disso, é que estes fantasiosos padrões são inalcançáveis e apenas produzem seres humanos individualistas, vazios e infelizes.

## REFERÊNCIAS

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana M. M. **Movimentos feministas e pela liberdade de orientação e expressão sexual:** relações com a luta de classe no Brasil de hoje. In: Movimentos sociais e Serviço Social: uma relação necessária. ABRAMIDES, Maria Beatriz; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). São Paulo: Cortez Editora, 2014.

CURY, Augusto. **A ditadura da beleza e a revolução das mulheres**. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias Sociais Contemporâneas sobre os Movimentos Sociais**. In: GOHN, Maria da Glória. *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. 4ª ed. São Paulo, Edições Loyola, 2012.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010, p. 1-37.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. São Paulo: Editora Vozes, 2003, p. 13-32.

FALQUET, Jules. **Repensar as relações sociais de sexo, classe e raça na globalização neoliberal**. *Mediações*, v. 13, n 1-2, 2008.

\_\_\_\_\_. **Três questões aos movimentos sociais progressistas: contribuições da teoria feminista à análise dos movimentos sociais**. *Lutas & Resistência*, v. 1, 2006.

FERRAZ, Ana Targina R.; PEREIRA, Célia Barbosa S. **Alguma coisa está fora da ordem: crise capitalista e movimentos sociais**. Brasília: SER Social, v. 18, n. 38, 2016, p.94-114.

GALVÃO, Andréia. **Movimentos Sociais na América Latina em questão**. Porto Alegre: Revista Debates, v. 2, n. 2, 2008, p. 8-24.

MELLUCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. BONFIM, Maria do Carmo A. (trad.). Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p.7-70.

PAOLI, Regina Célia. **Movimentos Sociais: em busca de um estatuto político**. In: HELMANN, Michaela. *Movimentos Sociais e democracia no Brasil: sem a gente não tem jeito*. São Paulo: Marco Zero, p. 25-55, 1995.

SANTOS, Silvana Mara de M. dos S.; OLIVEIRA, L. **Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital, limites, contradições e avanços**. Florianópolis: Katálysis, v. 13, 2010, p. 11-19.

TOURAINÉ, Alain. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. CLASEN, Jaime A.; ALVES, Ephraim F. (trad.). Petrópolis: Editora Vozes, 1998, p.112-152.

## BUNDA: RAÇA E POLÍTICA VISUAL NO BRASIL

**Ana Paula Garcia Boscatti**

Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina

**Joana Maria Pedro**

Departamento de História da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina

**RESUMO:** Esse trabalho pretende entender a invenção da bunda feminina como um subproduto da cultura nacional, nos quais se inscrevem conflitos raciais, como a mestiçagem fruto do racismo científico e as políticas de eugenia. Apesar de várias manifestações brasileiras estarem amparadas no “baixo corporal” e na potência do corpo como ferramenta de expressão, a bunda feminina também é um discurso sobre a sexualidade da brasileira que é produzido ao longo da história por instituições, símbolos, representações etc. Assim, esse artigo pretende pontuar alguns discursos que possibilitaram a invenção da bunda feminina como parte da cultura nacional, particularmente dialogando com políticas nacionais dos anos 60 e 70, sobre as quais encontram ressonância nas ideias das obras de Gilberto Freyre e na redefinição do mercado de bens simbólicos e ascensão do neoliberalismo.

**PALAVRAS-CHAVE:** bunda; raça; cultura

nacional.

**ABSTRACT:** This work intends to understand the invention of the female butt as a product of the national culture, in which are inscribed racial conflicts, such as mestizaje resulting from scientific racism and eugenics policies. Although several Brazilian manifestations are supported in the “lower stratum” and in the potency of the body as a tool of expression, the female butt is also a speech about Brazilian sexuality that is produced throughout history by institutions, symbols, representations, etc. Thus, this article intends to show some discourses that made possible the invention of the female butt as part of the national culture, particularly in dialogue with national policies of the 60s and 70s, based on the ideas of Gilberto Freyre, the redefinition of the market of symbolic goods, and the rise of neoliberalism.

**KEYWORDS:** butt; race; national culture.

Assento, padaria, posterior, jaca, traseiro, bumbum, nádegas, glúteos, rabo, poupança, ou simplesmente bunda. Mas afinal, o que é a bunda? Marco Aurélio Luz (2008) relata que a origem da palavra bunda se desdobra de um povo bantu, os chamados Mbundo. “Mbunda” foi trazida pelos primeiros negros escravizados do século XV, falantes do Quicongo (língua ainda falada em algumas regiões de Angola). Segundo o Museu da Língua Portuguesa “acredita-se que a conotação indelicada dada a essa expressão está justamente por sua origem não europeia e pelo preconceito com a exposição da nudez na sociedade portuguesa da época”.

Emmanuel de Jesus Saraiva no livro “A Influência Africana na Cultura Brasileira” (2016) mostra que os colonos portugueses incorporaram especialmente os palavrões do quimbundo. Esses palavrões eram utilizados, sobretudo, com o fim de diminuir as mulheres negras uma vez que eram tratadas por muitos deles como seres necessariamente disponíveis para o sexo. Hoje em dia, apagada de seu contexto original, a bunda mudou de sentido. Apesar disso, foi incorporada a língua portuguesa, tão diferente do português de Portugal, uma vez que recorre a expressões de culturas africanas diversas.

Para Luz (op. cit.) o povo Ndongo que hoje corresponde a Angola, no início da colonização tinham uma icônica rainha, Nzinga, apagada da história oficial branco-burguesa, mas presente na memória das tradições afro-brasileiras no ciclo das congadas. Ela foi um exemplo de luta e resistência quando trabalhou pelo fim do tráfico escravo, e pela independência de Ndongo. Foi uma negociadora e diplomata que lutou pela busca da paz com soberania. Dos diálogos que travou, dos trânsitos e diásporas que lhe ascenderam e sucederam, nasceram no Brasil os primeiros movimentos de ginga, da capoeira. Nas congadas, coroamos o Rei do Kongo e a Rainha Nzinga, traduzindo a chegada do cristianismo no Brasil e a Angola.

A amefricanização do Brasil (GONZALEZ, 1988a, 1988b) é profundamente influenciada pelo simbolismo religioso das diásporas africanas. A dimensão da sexualidade, prazer, nutrição, circulação e evacuação também caracterizam a dimensão do poder do orixá *Esu*, que na tradição Nagô se apresenta especificamente como *Esu Bará*, o rei do corpo. Na tradição Nagô, a cabeça não pode existir sem completar as funções do ânus (LUZ, op. cit.). Assim, a influência das culturas africanas define um sistema de representação influenciado pela tradição religiosa, que se apoiam no baixo corporal (BAKTHIN, 2010) das pernas, quadris, ânus e claro, da bunda. Baixo corporal é um conceito presente no livro “*Cultura popular na Idade Média e no Renascimento*” de Bakhtin. De acordo com o autora ideia diz respeito as partes baixas do corpo que reúnem as condições para a produção do escárnio, da depreciação e da baixez. Assim, o ventre, o ânus, a bunda, a vulva, o pênis assumem designações pejorativas, sarcásticas, para produzir ora o gracejo, ora a depreciação, ou até a agressão. O que esses órgãos produzem também assumem essas funções. As fezes os gases, o esperma, por exemplo, recebem outras designações pejorativas. É fato, como aponta Rocha (2012), que existem inúmeras representações do baixo corporal na

cultura brasileira dos quais foram incorporadas como parte da simbologia nacional. Ao contrário do processo de disciplinarização do corpo nas sociedades de tradição anglo-saxãs, a cultura popular no Brasil para Rocha (*idem*), não se domesticou inteiramente. As origens do “corpo malandro” podem ser vistas e celebradas nos festejos, tipos e narrativas folclóricas, nas manifestações culturais populares tais como às danças, os rituais de sociabilidade, as modas, através das novas interpretações realizadas pela indústria cultural. Deste modo, observamos o baixo corporal atravessando nosso cotidiano, nele são contadas e recontadas histórias. Ele está presente na literatura, na mídia e na cultura popular.

O pretoguês (GONZALEZ, op. cit.) e muitos de nossos hábitos refletem esses valores. É através do corpo que Èsù deve ser entendido como força porque é no corpo que ele se inscreve como potência de criação e transfiguração “constituindo no corpo, e com o corpo, uma relação de imanência que permite considerá-lo como princípio de interação, comunicação e organização processual das forças em fluxo no devir” (SANTOS, 2013, p.81). O baraperspectivismo (HOUNTONDJI, 1996) é um conceito que surge de uma interpretação do simbolismo dos mitos de Èsù *Bara*. Rodrigo Santos (2016) retoma a discussão mostrando sobre o que se baseia e como a potência desse pensamento se define pelo menos em três concepções: artística, política e ética. O autor sinaliza a crítica a racionalidade conceitual que destituiu o poder do povo preto, animalizando-os, autorizando a escravidão e o colonialismo. Esse pensamento opõe Bará (o rei do corpo) ao *logos* (razão). A afirmação dessa teoria para o autor se impõe enquanto vontade e que, ainda, se expressa através da comunicação, do gesto, da escuta, da fala, da palavra, e finalmente como poder da criação e da transfiguração – desempenhando para a filosofia o papel conceitual associado princípio do *lógos*, que se localiza no centro de toda a história da filosofia ocidental. Nessa perspectiva, os mitos, as “linguagens” tem sua potência extraída dos corpos de pretos sua principal “força propulsora”. Santos observa a partir de Tempels, o ideal da alma bantu como um sentimento de totalidade de forças, ou seja, sua potência de transformação do caos em um ideal estético.

Paralelamente a potência criadora do corpo de *Esú Bara* que é incorporada em diversas manifestações artísticas e religiosas, observa-se também o racismo estrutural, a negação de alteridade, os mecanismos de defesa na objetivação do outro - projetados como seres humanos estranhos, não semelhantes e, portanto, passíveis de manipulação e exploração. Desta forma, a hierarquia da colonialidade do gênero (LUGONES, 2005) e do poder (QUIJANO, 2008) produziu uma sensualidade gendrada e racializada no Brasil. Por outro lado, existe uma exploração descontextualizada da imagem erótica e exótica da bunda, nas artes, na pintura, na escultura, na literatura, na indústria cultural: na produção musical, na dança, no show-business, etc. Na complexidade que a recria de tempos em tempos: em modas, funks, sarradas, axés, musas, cirurgias, carnavais. A bunda é expressão de uma cultura visual, inscrita em hierarquias interseccionais que retratam o espetáculo nacional através de uma política

visual. A bunda que serve de metáfora para o sexo, também toma parte no racismo científico que em métricas, tamanhos e formas que produziram a inferioridade das mulheres negras, legitimando-as como “classes degeneradas”.

Para Quijano (2005) a “colonialidade de poder” reforça e alimenta a dominação de homens sobre mulheres uma vez que vão além da dominação racial, pois se trata de um sistema de poder que aborda o controle do acesso sexual, a autoridade coletiva, o trabalho, a subjetividade, a produção do conhecimento. Lugones (2008) realiza várias críticas ao sociólogo Aníbal Quijano, ao deixar de lado a perspectiva de análise do gênero e apenas alocar sexo como sinônimo de gênero, sem problematizar essa questão em seus escritos e reflexões sobre a sociedade, permite que seus apontamentos sejam pautados em análises patriarcais e heterossexuais, o que não viabiliza análises históricas que visem a crítica social. A partir disso, ela propõe o sistema moderno/colonial de gênero, o qual sugere que os estudos devam-se pautar em análises interseccionais a partir do capitalismo eurocentrado global, pois assim permitiria uma compreensão das relações de poder sobre as mulheres e entre as mulheres (ela também realiza críticas ao feminismo das mulheres brancas e burguesas que desconsideram a opressão das mulheres negras) e do mesmo modo, possibilite o reconhecimento e a crítica as diferentes hierarquias de poder que se estabelecem na cartografia social. Desse modo, a colonialidade de gênero é também um sistema de binariedades e dominação que se sustentam no capitalismo moderno, mas para isso, partem da colonialidade e dos processos de sujeição dos povos colonizados.

Deste modo, a partir das sujeições em termos de gênero, sexualidade, subjetividade, autoridade e trabalho que permearam o mundo colonial onde foram produzidas hierarquias que animalizaram o corpo da mulher negra. Já que dentro desse quadro de representações entre norte e sul, essas diferenças são marcadas por esses limites etno-raciais. Autoras como Shohat (1992); MacKlinton, (1992); Mohanty, (1991), apontam para as desigualdades que emergem a partir das nacionalidades. Os trabalhos de Adriana Piscitelli (2008; 2007) trazem a experiência de migrantes e viajantes brasileiras que são influenciadas através da intersecção das noções de gênero, sexualidade, raça, etnicidade e nacionalidade, já que por serem brasileiras já são sexualizadas e racializadas em sua feminilidade.

O estupro foi uma das práticas de poder do colonialismo e do racismo, já que as relações econômicas e políticas também são conformadas em termos do sexo, visto que são dominadas e realizadas através da sexualidade. Esse sistema de práticas que é global e regional não são somente um mito, ou uma metáfora do real, posto que abrangem um sistema de práticas políticas e econômicas já existente entre essas nações (TADIAR, 1993). Como lembra Anne McClintock (1995), as narrativas de viajantes europeus pelas Américas, África, Ásia que eram cercadas de visões sobre a sexualidade exagerada dos povos que aqui habitavam, evocando o que a autora chama de “erótica da violação”. A práxis da violência sexual nas colônias estabelece a ideologia de que os corpos indígenas e negros são naturalmente violáveis, segundo

afirma Smith (2014).

As narrativas que acompanham a história do Brasil, não são diferentes dessas, uma vez que a bunda é parte desse sistema de poder que pretende através dos corpos, ampliar o domínio do invasor branco através de um sistema de coerções. Sobretudo porque há uma associação binária da feminilidade branca e burguesa e do imaginário que atravessa a animalidade dos corpos das mulheres negras, tornadas no processo de mestiçagem mulatas, símbolo nacional que conforma a hierarquização da colonialidade de gênero, produzindo uma sensualidade pornográfica, no qual a bunda será metáfora dessa sexualidade nacional gendradada e racializada.

As elites brasileiras no final do século XIX e início do século XX, com o fim do sistema escravista (1988) passam a problematizar a existência de ex-escravas e escravos negros, que agora estariam livres. Como eram presentes na sociedade brasileira era importante transformá-los em parte formadora da nação e da identidade nacional. Como em muitos países colonizados as respostas para tais questões estariam na ciência europeia ocidental já que ela pretendia entender como se constituía a diversidade racial. As inquietações das elites dominantes voltavam-se para a influência negativa que a presença dos negros poderia resultar na identidade étnica do país.

Ao mesmo tempo em que o Brasil consolidava sua imagem oficial como uma nação mestiça, o racismo científico condenava a “degeneração” das raças, termo atribuído por Cornetluis de Pawn no qual justificava uma hierarquia natural entre as diferentes espécies da humanidade. A verdade é que a ciência produziu as mais diferentes teorias para justificar a inferioridade. Duas grandes teorias separavam ou uniam diferentes autorxs na época. Uma delas, a visão monogenista, era majoritária até meados do século XIX e entendia que a humanidade era uma, conforme sinalizavam as escrituras bíblicas. O ser humano teria se originado, como produto do maior ou menor grau de degeneração ou perfeição em relação ao Éden, sem prever uma noção única de evolução. Havia também uma concepção divergente a essa, a hipótese poligenista, que encontrava sentido na crescente elaboração das ciências biológicas e especialmente, da contestação à visão monogenista da Igreja. Para a corrente poligenista haveria vários centros de criação que correspondiam às diferenças raciais. Consequentemente, se fortalecia a interpretação biológica na análise de comportamentos que se tornam resultados das leis biológicas e naturais (SCHWARCZ, 2017 p. 64).

Andrés Ratzius em meados do século XIX produziu estudos quantitativos sobre as variedades do cérebro humano, por conseguinte se afastando dos modelos humanistas e traçando possibilidades entre interior e exterior, corpo e alma. Seguindo essa linhagem determinista algumas teorias procuravam entender a natureza biológica das espécies e seu comportamento criminoso. Surge a antropologia criminal, cujo maior expoente é Cesare Lombroso. A argumentação principal dessa vertente é entender a criminalidade como um fenômeno físico e hereditário e assim, detectá-lo em diferentes sociedades. Os estudos da Antropologia tem origem direta nas ciências biológicas e

físicas, sobretudo dedicando-se as técnicas e teorias da craniometria, enquanto os estudos etnológicos estiveram mais associados às teorias de orientação humanista de tradição monogenista. As teorias de análise de crânios inferiam a interrelação entre inferioridade física e mental. A ideia era reconstruir “tipos” ou “raças puras” uma vez que a miscigenação era condenada.

Simultaneamente as ideias eugenistas que conduzem o debate público e as políticas nacionais, o Brasil continua sendo o paraíso dos viajantes naturalistas que encontravam aqui não só fauna e flora diversificada, mas especialmente uma composição racial ampla. De um lado o tema racial (miscigenação) é o argumento central que se pensa o projeto nacional, por outro, instucionaliza-se museus, faculdades de medicina e direito, institutos, todos amparados em doutrinas que de um jeito ou de outro baseavam-se no racismo científico. Como o Brasil enquanto país assumidamente mestiço, poderia adotar teorias que desqualificassem a própria composição nacional? Como mostra Lilia Schwarcz (2016) as teorias importadas que chegam aqui são selecionadas e não incorporadas tão somente. A história brasileira foi construída em cima das disputas de grupos regionais influentes. O fato, é que a solução para o Brasil era a eugenia.

Segundo Munanga (1999), a mestiçagem foi principalmente debatida, no campo da intelectualidade, desde a primeira República por: Sílvio Romero, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Manuel Bonfim, Nina Rodrigues, João Batista Lacerda, Edgar Roquete Pinto, Oliveira Viana, Gilberto Freyre, etc. Apesar das diferenças de pontos de vistas, todos os autores citados tinham por objetivo formular teoricamente uma teoria do tipo ético brasileira, buscando defini-lo enquanto povo e enquanto país.

Dentre os autores em questão Gilberto Freyre (1950) narra em Casa Grande e Senzala a história social do mundo agrário e escravista do nordeste brasileiro nos séculos XVI e XVII. O cenário que se passa o livro aborda a economia do latifúndio de monocultivo da cana de açúcar onde havia poucas mulheres brancas. Para o autor, daí surge à necessidade de aproximação sexual dos senhores brancos com as escravas negras e as indígenas, que mesmo pautada em uma relação de poder entre os senhores e as escravas, não impediu a confraternização entre ambos. Ignorando as violências que são conhecidas provenientes da hierarquia desse contato, para Freyre havia uma flexibilidade natural do português que facilitava a aproximação entre as escravas e o senhor. Deste modo, ele atribui a origem histórica da miscigenação que diminuiria a distancia entre a casa grande e senzala, opondo-se ao processo de aristocratização que é fruto da monocultura, do latifúndio escravocrata.

Segundo o autor, a plasticidade da relação entre a negra, a índia e o homem branco deu origem às misturas étnicas. Mas, além disso, houve também uma mestiçagem no campo cultural, nasceu também o mito da “democracia racial”. Para Munanga (1999), este mito é baseado na dupla mestiçagem: a iniológica e a cultural que abrange as três principais raças originárias e permite entender que havia uma convivência harmoniosa entre os indivíduos de todas as camadas sociais e grupos étnicos, que possibilitou às

elites de falsear as desigualdades e negar o acesso à consciência das comunidades não brancas em relação aos mecanismos de exclusão do qual são parte. Segundo Freyre, o maior fator da colonização era a família patriarcal e o princípio da autoridade, da coesão e da obediência. Esse modelo ideal de família poderia limitar o desespero da pluralidade racial e conformar a todos com a democracia racial, já que as poucas mulheres brancas não permitia de fato, a formação de uma desejada aristocracia distintamente portuguesa. Como sinaliza Freyre “independente da falta ou escassez de mulher branca o português sempre pendeu para o contato voluptuoso com mulher exótica” (idem p.255). Isso se daria porque o povo português apresentaria uma maior plasticidade social frente a outros povos europeus.

O interesse sexual esteve sempre submetido às preferências do colonizador branco, como lembra Munanga. Para Freyre, ao estabelecer-se no país desenvolveu um gosto pelas mulheres não europeias que atendiam perfeitamente seus instintos. Nota-se em sua obra a centralidade da mulata como a preferida para satisfazer os desejos do homem-branco. Há, portanto, uma construção da mulata como o modelo “verdadeiro” da mulher brasileira, com curvas acentuadas, sedutiva, atravessando os trabalhos de Freyre, por essa razão a importância de pensar esse sistema simbólico que envolve a mestiçagem a partir da sua obra.

Estudos como os de Giacomini (1994) vão problematizar as concepções acerca da constituição da mulata como signo da identidade nacional. De acordo com essa autora, a mulher mulata aparece em contraposição à mulher negra, sendo essa última um elemento representativo da África, ao passo que a outra surge como um resultado positivo da miscigenação, uma verdadeira “síntese da brasilidade” (idem). Elemento agregador entre diferentes povos, a mulata estreita os contatos entre opostos, favorecendo laços com o “outro”. Como representante preferencial do samba e de tudo que é genuinamente brasileiro ela reitera o estereótipo da mulher sensual, sedutora, disponível que já era presente em Freyre.

A capacidade de envolver o homem branco (conquistador colonial) será evidenciada como conquista amorosa. Nisso reside o simbolismo da democracia racial, pois omite e inverte a dominação na qual esteve submetida à mulher negra. A questão que se coloca é: a mudança de status de mulher negra para mulata sedutora, segundo o olhar do homem branco, vai restabelecer a relação de poder, dominação que é racial e sexual, visto que será consequência dos atributos naturais da mulher mulata (negra). Assim, a crítica está exatamente na produção de estereótipos que reforçam a democracia racial e omite nosso passado de violências da escravidão.

Isso teria mobilizado estereótipos em relação à mulher não europeia, já que eram tidas como mais próximas à natureza. Freyre vai relatar o processo de colonização e omitindo as violências sexuais, e salientando a bunda como parte desse sistema de poder patriarcal que pretender através dos corpos ampliar seus domínios. Assim, a bunda se torna uma metáfora da sexualidade “lasciva” da mulher negra, que funda um país forjado pelos intercursos sexuais marcados pela dominação do homem branco em

relação às mulheres indígenas e negras, projeto vinculado ao domínio da colonidade de poder, saber e gênero que vão hierarquizar as relações entre homens e mulheres e entre mulheres e mulheres, como é mencionado no texto de Freyre, referindo-se as mulheres brancas casadas com “senhores” que teriam “ciúmes de esposas ciosas de seus direitos conjugais” (NOGUEIRA s/data APUD FREYRE 1984). A mulata construída por Freyre como um símbolo nacional no artigo publicado em 1984 na Revista Playboy, intitulado “Uma paixão nacional”, representa a sexualidade racializada da mulher negra brasileira através da bunda, ideia que encontra ressonância nas políticas nacionais na ditadura militar dos anos 60 a 80, onde a bunda se torna um subproduto das políticas neoliberais que se ampliam na abertura de novos mercados e no fortalecimento da indústria cultural.

## AS POLITICAS NACIONAIS DOS ANOS 60 E 70

Nos anos 60 e 70, a expressão de novas relações entre estética e capitalismo resignificaram a produção do prazer na era de comunicação audiovisual e consumo visual. A bunda inscreve-se como linguagem do folclore (quando associada ao Carnaval) e do turismo, transformando-se num subproduto do espetáculo de massa. Os espetáculos de massa criados pelas políticas desse período foram baseados na folclorização da influência do baraperspectivismo (op. cit). Isso acontece especialmente através das políticas de turismo e de patrimônio (onde o Carnaval vai ter uma importância central) - que por um lado mercantiliza e sincretiza a visão do mundo de Esú Bara e por outro constrói na cultura popular elementos de reconhecimento e significado social que vão permitir a consolidação do corpo como cosmovisão Bará.

Nesta fase consolidam-se grandes conglomerados de comunicação de massa como a TV Globo, a Editora Abril. Observa-se não só uma expansão em relação às telecomunicações, mas também a indústria do disco e o mercado editorial. Enquanto a ditadura militar brasileira através de seus instrumentos e políticas de espionagem censura e tortura, tomavam o corpo, gênero e a sexualidade como expressões de fidelidade nacional. Apesar do rígido controle em relação ao corpo e ao sexo que foram impostas pelos militares, nesse mesmo período, observa-se a implementação oficial da pornografia no Brasil através da revista do Homem, versão nacional não autorizada da Playboy estadunidense . E também, claro, através da vasta produção no gênero pornochanchada realizados pela EMBRAFILME, o que permitiu ao Brasil ao uma guinada estética ao *soft porn*. Mesmo com as inconsistências entre os ultraconservadores de direita e seus limites em relação à circulação e produção da pornografia (COWAN, 2016), havia na proposta política da pornochanchada a reiteração moral do conservadorismo, através da punição sexual aos desvios convertendo tudo em “finais felizes”.

Aliado a novas práticas de consumo visual, a gramática nacional de Gilberto

Freyre encontrará ressonância nas expectativas do Estado militar. A narrativa ficcional da domesticidade hipersexual do “senhor”, será resignificada na era da tecnologia audiovisual e bioquímica do capitalismo da Guerra Fria: a farmacopornografia (PRECIADO, 2010), ou seja, um momento do capitalismo em que as fontes de produção eram o prazer e a comunicação audiovisual se integram. O corpo e a sexualidade são atravessadas pelos fármacos, hormônios, pílulas e pelas próteses ciborgues – através de cirurgias estéticas, além de novos materiais sintéticos tais como os fios de nylon que permitiram a popularização dos biquínis tipo tanga e fio dental. Dando continuidade a uma batalha estética que se passa entre a produção audiovisual, a informação turística e objetos de consumo.

Nos anos 70 a implementação do que Bourdieu chamaria de “mercado de bens simbólicos” no Brasil expande a produção, recepção e circulação de produtos multimídias. O Estado investe na construção de uma corporalidade brasileira dentro de um sistema de representações que vão envolver a mídia (que era controlada pelo Estado), a literatura e a cultura popular, como vemos em Freyre, através da abordagem da bunda vinculada a uma tradição “patriarcal” associada à sexualização da mulata, mas que vai ser resignificada como subproduto do mercado que era amparado em políticas que favoreciam o consumo das classes médias. Ou seja, a bunda feminina será incorporada pelo mercado moda praia, do prêt-à-porter, cosmético, o turismo sexual, de cirurgia estética, como elemento central na performance da feminilidade nacional, voltando suas estratégias de mercado especialmente para as classes medias brancas urbanas. O que de certa forma, permitiu que a bunda feminina fosse associada ao consumo, através da narrativa da busca das formas perfeitas, ao combate as gorduras e como diz Iara Beleli (2007):

Os corpos femininos – ‘figurinhas carimbadas’, algumas vezes literalmente, na publicidade – são expostos como um ‘patrimônio’, um capital cultural que suplanta a inteligência, a competência, atributos tidos como constituidores de masculinidade. A bunda é um alvo preferencial na propaganda, particularmente no Brasil. (p. 10)

No momento em que a economia brasileira cria um mercado de bens materiais, paralelamente se configura também um mercado de bens simbólicos na área da cultura (ORTIZ, 2012). O que define esse mercado no período posterior a 1964 é o seu volume e dimensão. Diferente das produções culturais da década de 1930 que penetravam um número restrito de pessoas. Na década de 1960, se tornaram muito diferenciadas e atingiram um público consumidor cada vez maior. Entretanto, dada à extensão desse mercado diferenciado e nacional, coloca ao Estado o problema da “integração”. A ideia de integração nacional é inventada pela ideologia de Segurança Nacional. Inspirados pela leitura *durkheimiana* que apresenta a necessidade da cultura funcional como base da solidariedade orgânica da Nação ao definir a integridade nacional como “comunidade” no Manual da Escola Superior e Guerra. Esta ideia de integração trabalhada pelo pensamento autoritário serve de fundamento para a

política que orienta os objetivos nacionais. É partir do estímulo a cultura como meio de integração, mas sob o controle do Estado, que essa política se aplica.

Deste modo, as ações do governo são centralizadas ao redor do Poder Nacional e adquirem um caráter sistêmico. Assim, consolidam-se um Sistema Nacional de Turismo em 1967 e um Sistema Nacional de Telecomunicações que integram o Plano Nacional de Cultura. O interessante na constituição deste Plano é que ele detém também uma base que será vinculada a uma série de ações que serão desenvolvidas pelo Estado. Apesar do caráter repressor de da forte repressão política e ideológica, inaugura-se também a emergência de um mercado dominado tanto por empresas privadas como instituições do governo. A ascensão da classe média e a concentração da população em grandes centros urbanos criam a possibilidade de despontar um mercado de bens simbólicos que são consumidos por um público cada vez maior. O período de 1964 - 1980 há um considerável aumento da produção, da circulação e recepção de bens culturais.

Em relação à imprensa e o aumento considerável no processo de expansão. Em 1960 a tiragem de periódicos diários era de 3.951.584 e de não diários 4.213.802. Em 1976 ela passa para 1.272,901. 104 diários e 149.415,690 não diários segundo Ortiz (op. cit). O mercado adquire então proporções internacionais. Em 1975 a televisão é o nono mercado do mundo, o do disco o quinto e a publicidade o sexto em 1976. Os novos veículos de comunicação representam a reorganização do empresariado brasileiro. Embora o rádio seja a mídia mais utilizada, entre 1960 e 1970, para a grande maioria da população brasileira, esse veículo de comunicação já contava com uma concorrência poderosa da televisão, que já possuía muito investimento em publicidade. Em 1951, só existia a TV Tupi, “o Brasil tinha cerca de 3.500 aparelhos televisivos, passando para aproximadamente 1,8 milhão em 1959, momento em que a Tupi já concorria com a TV Record de São Paulo. 1962, as verbas de publicidade destinadas à televisão passaram de 8% para 24%” (NAPOLITANO, 2001, p. 86).

Portanto, analisar a participação do Estado na esfera da cultura é também inseri-lo no processo de desenvolvimento brasileiro já que o Estado é um elemento central na sistematização e dinâmica desse mercado. Assim como o mercado atua também a partir do desenvolvimento de políticas criadas pelo Estado. À medida que as riquezas se concentram nos grandes centros urbanos e reproduzem as diferenças entre regiões e a divisão do trabalho há também o crescimento desse mercado de bens simbólicos que ao passo das consolidações das indústrias culturais, reorganiza também a política estatal no que se refere à cultura.

A Política Nacional de Turismo harmonizava-se com a política nacional de desenvolvimento com a abertura da EMBRATUR, Empresa Brasileira de Turismo: “o melhor conhecimento recíproco entre os povos, a importância econômica — o turismo era então a segunda atividade econômica mundial, superada apenas pelo petróleo — e a condicionante social e cultural”. Ou seja, o Estado entendia o turismo como instrumento de autoconhecimento dos povos e de seu patrimônio natural e

cultural, portanto sua preservação se justificaria a fim de não “perder” a identidade nacional. Para Alfonso (2006), o turismo representa fator de primeiro plano no processo de equilíbrio social e da integração nacional. No ano de 1973 foi criada a Assessoria para Assuntos Internacionais da EMBRATUR, que tinha como um de seus objetivos - organizar e coordenar a participação da Empresa na *Brazil Export 1973*, que consistiam em espetáculos, e shows que tinham como pano de fundo os cenários mais icônicos do Rio de Janeiro, como o Arpoador e o Pão de Açúcar, que serviam como molduras para as belezas das mulatas. Além disso, a EMBRATUR buscava se estabelecer internacionalmente e entrar no mercado turístico europeu (idem). Deste modo, realizam-se alguns congressos internacionais sobre o turismo no Brasil, com o objetivo de estabelecer uma imagem de que o produto brasileiro seria “rentável e estruturado”, não somente para os turistas, mas também para os investidores. A *Brazil Export* e a EMBRATUR utilizavam amplamente os discursos de “brasilidade” construídos em símbolos como o samba, o carnaval, a bunda e a mulata (PENNA, 2013) a partir dos quais podemos observar:

O mercado da moda praia expande enormemente graças a popularização dos fios sintéticos permite a ampliação e a versatilidade do vestuário, o que possibilita o mercado do prêt-à-porter de instalar-se em condições favoráveis. Tamanho o impacto da introdução desses fios sintéticos que (CARDOSO DE MELLO e NOVAIS, 2000, p. 507) chamariam de “revolução do vestuário”, já que o acesso às fibras naturais barateou o produto e se tornou mais acessível à classe média, permitindo que o que era usado se transformasse radicalmente, tendo em vista que o mercado da moda era relativamente recente no Brasil. A implantação dos fios sintéticos é substancialmente influenciada pela Rhodia, que partindo de uma grande campanha publicitária que garantiu uma fatia no mercado ainda pretendia conceituar uma “moda nacional” com qualidade internacional, além de vender seus produtos e marcas (BONADIO, 2009).

A tanga nos anos 70 e o fio dental nos anos 80, se tornou principal uma peça central na construção dessa corporalidade brasileira. Assim, as imagens da bunda, que circulavam na expansão da indústria cultural, estetizam a sociedade brasileira pela sua abrangência e penetração se tornando uma imagem do cotidiano, estampando os editoriais de moda e transformando a modelagem das roupas e a performance corporal exigida.

Assim, é a partir da reformulação do mercado de bens simbólicos, associado a uma política de Estado mediada por intelectuais tais como Gilberto Freyre que reafirmam uma corporalidade feminina ideal, cuja origem está na ideia de mestiçagem e na omissão da violência à mulher negra como caminho a formação da nação, e a ritualização e resgate da bunda como subproduto da cultura popular através das danças, músicas e especialmente do Carnaval que se constrói um imaginário do Brasil através do consumo visual, como uma marca, um modelo a ser seguido.

O artigo de Gilberto Freyre publicado em 1984 pretende reiterar a memória nacional a partir de uma memória “popular” na qual a bunda cumpre seu papel,

enquanto símbolo da sexualidade exagerada das mulatas. Essa memória coletiva pode ser traduzida em um esforço de celebrações sucessivas. Assim, segundo o autor, “O grande número de mulheres brasileiras, a miscigenação pode-se sugerir ter dado ritmos de andar e, portanto, de flexões de corpo, susceptíveis de serem considerados afrodisíacos” (NOGUEIRA APUD FREYRE, 1984 op. cit.). Exemplo, disso é o “templo do samba”, a passarela chamada de Sapucaí, onde acontecem os desfiles das escolas de samba no Carnaval brasileiro. Inaugurada em 1984, a passarela possui na Praça da Apoteose, há grande arco criado pelo celebre arquiteto Oscar Niemeyer, que conforma uma imagem de uma bunda. Dessa forma, a memória coletiva se manifesta ritualmente, todos os anos ao entrar na avenida. Existe então a teatralização da bunda como um aspecto da ordem da “cultura popular” parte da tradição, que aproxima a um mito fundador da própria sociedade brasileira.

Esse subproduto nacional acompanha nossas práticas cotidianas já que o processo histórico e antropológico nos fornece elementos para pensar como o “baixo corporal” faz parte da nossa cosmologia, ou de uma carnavalização da sociedade brasileira. Dos anos 60 e 70 para cá, reinventamos a bunda como parte da “feminilidade brasileira”, cantamos e dançamos em inúmeras expressões diferentes, revivemos e aprendemos sobre a cultura nacional, acreditando que nossas formas e escolhas estão submetidas a tradições que fazem parte da natureza do nosso povo. Passeamos com Raimundas e seguramos o Tchan do mito da democracia racial (da loirinha, da moreninha) contando desde o Japão até o Egito sobre nosso corpo e nossa cultura. Cantamos as Raimundas para que elas não saiam nunca de nós: a ancestralidade de mulheres negras, tornadas mulatas cujos corpos invadidos, transformaram-se na expressão de um país, traduzido em corpo, sistematizado por um mercado, ou em corpo como capital, para que hoje possamos resignificar sua história como canção da nossa liberdade, ainda que distante.

## REFERÊNCIAS

ALFONSO, Louise Prado. **EMBRATUR: Formadora de imagens da nação brasileira**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz. Campinas 2006.

BAKHTIN, Mikhail. **A cultura popular na Idade Média e no Renascimento: o contexto de François Rabelais**; tradução de. Yara Frateschi Vieira. - São Paulo.2010.

BELELI, Iara. **Corpo e identidade na propaganda**. Estudos Feministas, Florianópolis, 15(1): 193-215, janeiro-abril/ 2007. Acesso dia 01/05/2015

BONADIO, Maria Claudia. **O fio sintético é um show! Moda, política e publicidade; Rhodia S.A. 1960-1970**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Vera Hercília (Vavy) Pacheco Borges.

- CARDOSO DE MELLO, J. M. e NOVAIS, F. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). *História da Vida Privada no Brasil*. Vol. 4. Companhia das Letras, 2000.
- COHN, Gabriel. **Comunicação e indústria cultural**. São Paulo: Nacional/ Edusp, 1987.
- COWAN, Benjamin. **Securing Sex: Morality and Repression in the Making of Cold War in Brazil**. University North Carolina Press . Chapel Hill. 2016
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia rural**. Rio de Janeiro: Jorge Olympio, 1950.
- GIACOMINI, Sonia. **Beleza mulata e beleza negra**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, n. especial, p. 217-227, 1994.
- GONZALEZ, Lélia. **A categoria político-cultural de amefricanidade**. In: Tempo Brasileiro Tempo Brasileiro Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, N°. 92/93 (jan./jun.). 1988<sup>a</sup>
- \_\_\_\_\_. Nany: **Pilar da Amefricanidade**: in Revista das Humanidades, n17, Brasília, Editora da UNB, 1988b
- HOUNTONDJI, Paulin. **African philosophy. Myth and reality**. 2<sup>a</sup> Edição. Tradução de Henri Evans. Bloomington e Indianapolis, Indiana University Press, 1996.
- LUGONES, María. Colonialidad y Género. **Tábula Rasa**, n. 9, jul-dec. 2008, Bogotá - Colombia. <http://www.revistatabularasa.org/numero-9/05lugones.pdf> Acesso dia 01/05/2014
- LUZ, MA. **Cultura negra em tempos pós-modernos** [online]. 3rd ed. Salvador: EDUFBA, 2008.
- McKLINTOCK, Anne. **Imperial leather, Race, gender and sexuality in the colonial contest**. Routledge, 1995.
- McKLINTOCK, Anne. **The Angel of Progress: Pitfalls of the term “pos-colonialism”**. *Social text*, n. 31/32, *Third World and Post-Colonial Issues*, p. 84-98, 1992.
- MOHANTY, Chandra Talpade; RUSSO, Ann; TORRES, Lourdes: **Third World Women and the Politics of Feminism**, Indiana University Press, p. 51-80, 1991.
- SHOHAT, Ella. Notes on the “Post-Colonial”, *Social Text*, n. 31/32, *Third World and Post-Colonial Issues*, p. 99-113, 1992.
- MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil**. Petrópoles. Rio de Janeiro. Vozes. 1999.
- NAPOLITANO, M. **Seguindo a canção: engajamento político e indústria cultural na MPB (1959-1969)**, São Paulo: Annablume, 2001, p. 86).
- NOGUEIRA JR, Arnaldo. **Bunda. Paixão Nacional**. *Revista Playboy* n°. 113, de dezembro/1984. Disponível em [www.releituras.com/gilbertofreyre\\_bunda.asp](http://www.releituras.com/gilbertofreyre_bunda.asp). Acesso dia 06/01/2017.
- ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- PENNA Gabriele. **Imagens da mulata: sensualidade nos figurinos de Alceu Penna para Brazil Export (1972)**. 9º Coloquio de moda. 6ª Edição Internacional 2013. Disponível em [http://www.coloquiomoda.com.br/anais/anais/9-Coloquio-de-Moda\\_2013/ARTIGOS-DE-GT/Artigo-GT-Moda-Cultura-e-Historicidade/Imagens](http://www.coloquiomoda.com.br/anais/anais/9-Coloquio-de-Moda_2013/ARTIGOS-DE-GT/Artigo-GT-Moda-Cultura-e-Historicidade/Imagens) . Acesso 01/05/2013. Acesso dia 24/11/2014.

PISCITELLI, Adriana. **Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras**. Sociedade e Cultura, v.11, n.2, jul/dez. 2008.

\_\_\_\_\_, Adriana. **Brasileiras na indústria transnacional do sexo**, *Nuevo Mundo Nuevos Mundos*, 7. Disponível em <http://nuevomundo.revues.org/document3744.html> , 2007.

PRECIADO, Paul Beatriz. **Pornotopia. Arquitectura y sexualidade em “Playboy” durante la guerra fria**. Editora Anagrama. Barcelona. 2010.

QUIJANO, Aníbal. **“Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”**. In: LANDER, Edgardo. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Colonialidade do poder como meio de conhecimento: em torno de seus limites e potencialidades explicativas Perspectivas latino-americanas*. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 107-130.

RAGO, Margareth. **Sexualidade e identidade na historiografia brasileira**. In. LOYOLA, Maria Andreia. *A sexualidade nas Ciências Humanas*. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998. p. 175-200.

RIVRON, Vassili. *Le goût de ces choses bien à nous - la valorisation de la samba comme emblème national (Brésil, années 1920-1940)*. *Revue Actes de la recherche en sciences sociales*. 2010/1 (n° 181-182)

ROCHA, Gilmar. **Paisagens Corporais na Cultura Brasileira**. *Revista De Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 43, n. 1, jan/jun, 2012, p. 80-93.

SANTOS, Rodrigo dos. **Filosofia africana e etnofilosofia: Uma abordagem da concepção de Paulin Hountondji a partir do baraperspectivismo**. *DasQuestões*, n#4, ago/set 2016.

\_\_\_\_\_. **Trágico nos trópicos: trabalhando Nietzsche no Brasil** *Griot – Revista de Filosofia*, Amargosa, Bahia – Brasil, v.8, n.2, dezembro/2013. Disponível em: [www.ufrb.edu.br/griot](http://www.ufrb.edu.br/griot) Acesso em 22 de maio de 2018.

SCHWARCZ, Lilia. **O Espetáculo das Raças – cientistas, instituições e questão racial no Brasil 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016

SOLIVA, Thiago. **Uma cultura dos contatos: sexualidades e erotismo em duas obras de Gilberto Freyre**. *Revista Bagoas*. n. 07 | 2012 | p. 309-329

SMITH, Andrea - **A violência sexual como uma ferramenta de genocídio**. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 195-230, jan./jun. 2014.

TADIAR, Neferti **“Sexual Economies of the Asia-Pacific,” in What’s in a Rim? Critical Perspectives on the Pacific Region Idea**, ed. Arif Dirlik (Boulder: Westview Press, 1993)

## AS PRÁTICAS TERAPÊUTICAS E O MOVIMENTO DE RECONCEITUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL

### **Letícia Pereira Dourado**

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG  
– Docente e coordenadora do curso de Serviço Social.

Divinópolis – Minas Gerais

### **Lilian Fernanda Silva**

Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ – Discente do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde do Adolescente.

Divinópolis – Minas Gerais

### **Damareis Gonçalves Martins**

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG  
– Discente do Curso de Serviço Social.

Divinópolis – Minas Gerais

### **Daniele Lopes Ferreira**

Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG  
– Discente do Curso de Pedagogia.

Divinópolis – Minas Gerais

**RESUMO:** O presente trabalho tem como tema o Movimento de Reconceituação e a intenção de ruptura com o Serviço Social tradicional. Diante disso, objetiva-se analisar a incidência de práticas terapêuticas entre um grupo específico de assistentes sociais, uma vez que a identificação de tais práticas demonstra um retrocesso e um retorno ao conservadorismo acrítico dos primórdios da profissão. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica para a compreensão dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos e do processo de

formação profissional, bem como uma pesquisa documental entre as legislações e resoluções, e uma pesquisa empírica entre os alunos estagiários da UEMG em Divinópolis-MG.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Social, movimento de reconceituação, práticas terapêuticas.

**ABSTRACT:** This particular work is about the Movement of Reconceituation and the intention of rupture with the traditional Social Service. From this, the objective is to analyze the incidence of therapeutic practices among a specific group of social workers, since the identification of such practices shows a regression and a return to the uncritical conservatism of the early days of the profession. A bibliographical research was carried out to understand the historical, theoretical and methodological aspects and the process of professional training, as well as a documentary research among the legislations and resolutions, and an empirical research among UEMG trainees in Divinópolis-MG.

**KEYWORDS:** Social Service; movement of reconceituation, therapeutic practices.

### 1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo principal fazer um resgate histórico, teórico e metodológico do Movimento de Reconceituação

do Serviço Social na América Latina, e mais especificamente no Brasil, e, a partir da identificação da intenção de ruptura com o conservadorismo como resultado hegemônico deste processo, analisar o retorno ao conservadorismo com a incidência de práticas terapêuticas no âmbito do Serviço Social.

Busca-se identificar a presença de possíveis práticas terapêuticas no âmbito do Serviço Social entre os assistentes sociais supervisores de estágio, e sua influência na formação profissional dos alunos estagiários de Serviço Social da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG - em Divinópolis – MG, a partir da Resolução do Conselho Federal de Serviço Social - CFESS - nº 569 de 25 de março de 2010, que dispõe sobre a vedação da realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social.

O debate sobre a existência de práticas terapêuticas no exercício profissional do Serviço Social não é recente e nem desconhecido da categoria profissional. Desde 1996 são realizadas análises e reflexões, tanto no âmbito do Conjunto CFESS/CRESS – Conselho Regional de Serviço Social, quanto em seminários de organização da categoria que vêm abordando a temática, além da análise realizada pela Comissão de Orientação e Fiscalização – COFI do CFESS com o propósito de conhecer o objeto, objetivo, instrumentos e procedimentos prático-operativos utilizados nas práticas terapêuticas e os fundamentos teóricos presentes no trabalho profissional. O processo de discussão tem sido longo e intenso, e a publicação da Resolução do CFESS nº 569/2010 é um dos resultados das reflexões e discussões realizadas e acumuladas pela categoria no âmbito do exercício e da formação profissional.

Neste sentido, a presente proposta de estudo parte da necessidade de compor este debate compreendendo as discussões acerca das atribuições, competências e práticas profissionais do Serviço Social no pós Movimento de Reconceituação, e à luz do Projeto Ético Político Profissional.

Para atingir os objetivos da pesquisa empírica, foi feito um embasamento teórico partindo da apresentação e da análise da trajetória histórica do Serviço Social.

Inicialmente foi feita uma abordagem cuidadosa do período da história do Serviço Social de um processo que se iniciou no Chile, e depois em outros países do continente, chamado Movimento de Reconceituação. Tal processo foi amplamente abordado pelos autores do Serviço Social, tamanha sua importância para a profissão, no entanto, foram escolhidos os estudos de Netto (2007) como a referência central deste artigo, uma vez que sua obra é considerada como um estudo pautado em uma sólida fundamentação histórico crítica.

Posteriormente realizou-se uma breve abordagem a respeito do processo de formação profissional e da importância do estágio supervisionado neste processo, bem como da relação da teoria com a prática. A partir da compreensão da trajetória histórica, da prática profissional do Serviço Social, do processo de formação profissional que relaciona teoria e prática no estágio supervisionado, discutiu-se especificamente o tema e o problema do estudo em questão: a possível presença de práticas terapêuticas

no âmbito do Serviço Social. O ponto de partida é a Resolução do CFESS nº 569 de 25 de março de 2010, e os documentos e pareceres jurídicos do CFESS que discutem especificamente o assunto.

Por fim, foram apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir da pesquisa empírica, que foi desenvolvida no segundo semestre de 2017. A pesquisa se desenvolveu adotando o método de análise qualitativa/quantitativa, através da aplicação de questionários semi-estruturados aos alunos do 6º período de Serviço Social da UEMG na cidade de Divinópolis – MG.

Os resultados e conclusões descritos no final deste trabalho surgiram a partir da pesquisa empírica, mas estão intimamente relacionados e embasados pela discussão teórica elaborada.

## 2 | DESENVOLVIMENTO

O Movimento de Reconceituação do Serviço Social ocorreu a partir de 1965, configura-se como um movimento em nível de América Latina, e está intimamente relacionado ao processo histórico, social e político vivenciado pelo continente na década de 1960, marcado principalmente pelas experiências antidemocráticas e ditatoriais, e pelos movimentos sociais contestatórios e revoluções que contextualizavam este período.

Esta união continental em torno de uma mesma proposta de renovação profissional se explica pelo fato de que, internacionalmente, as mesmas questões políticas e sociais, paramentavam as alterações profissionais.

O primeiro passo do Movimento de Reconceituação na América Latina ocorre no I Seminário Regional Latino Americano de Serviço Social, realizado no mês de maio de 1965 na cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul, com a participação de 415 profissionais do Brasil, Argentina e Uruguai, depois ocorreram ainda seminários no Uruguai, Argentina, Chile, Bolívia, e novamente no Brasil, em 1972 (NETTO, 2007).

O Movimento de Reconceituação não foi um movimento homogêneo, ao contrário, constituiu-se de várias vertentes que surgiram e foram discutidas a partir da erosão do Serviço Social “tradicional”.

Como Serviço Social “tradicional” compreende-se, basicamente, as práticas funcionalistas exercidas até este momento na profissão. O funcionalismo tem a ideia de neutralidade ideológica e prática apolítica, sem questionamentos estruturais. Representa a valorização dos conhecimentos técnicos do profissional, e a concepção da sociedade funcional, onde cada indivíduo ocupa um lugar e contribui de forma particular para o desenvolvimento da sociedade, sendo que os possíveis conflitos e desajustes neste conjunto podem ser regulados e controlados.

No Brasil o processo de renovação profissional, denominado Movimento de Reconceituação, teve início em 1965 junto com as primeiras manifestações deste

processo no continente latino americano, e no mesmo momento em que a sociedade brasileira vivia uma nova conjuntura política, a implantação do modelo de governo da ditadura militar. Embora alguns autores, entre eles José Paulo Netto, afirmem que o Movimento de Reconceituação tenha durado 20 anos no Brasil, considera-se importante observar que a periodização exata dos fatos pode ser questionada, principalmente por que:

[...] há um constante movimento que se dá no interior do Serviço Social, profissão que está inserida nas relações sociais contraditórias da sociedade e que, portanto, não pode ser analisada como se fosse um bloco monolítico. Nuances, prismas, tendências, rupturas estão constantemente presentes na história do Serviço Social (WANDERLEY, 1998, p.42 – 43).

No Movimento de Reconceituação existiram diferentes posições entre os profissionais que discutiam mudanças no Serviço Social “tradicional”. Enquanto um grupo buscava uma atualização do Serviço Social sem questionar seus fundamentos históricos teóricos e metodológicos, o que Netto (2007) denomina *aggiornamento*, ou modernização; outros defendiam uma ruptura radical com os modelos anteriores, ignorando características conservadoras e tradicionalistas, e propondo novas correntes teóricas que embasassem a profissão. Esta realidade deu origem a vários posicionamentos distintos dentro deste processo de renovação (WANDERLEY, 1998).

O presente estudo pretende abordar o Movimento de Reconceituação do Serviço Social a partir da lógica adotada por José Paulo Netto em sua obra *Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*, em que ele analisa a partir de um processo dialético o movimento em três fases: perspectiva modernizadora, reatualização do conservadorismo, e intenção de ruptura.

A perspectiva modernizadora foi a primeira expressão do processo de renovação do Serviço Social no Brasil, é considerada uma “expressão da renovação profissional adequada à autocracia burguesa” (NETTO, 2007, p.156). Contextualizada no período de 1964 a 1970, esta perspectiva representa um esforço para adequar o Serviço Social às exigências impostas pelo regime político vigente no pós-64, aceita a ordem sociopolítica estabelecida sem questionamentos buscando inserir a profissão no contexto histórico social e político estabelecido, através principalmente da tentativa de dotar a profissão de referências e instrumentos capazes de responder às suas demandas atribuindo um perfil tecnocrático ao Serviço Social.

Cabe notar que se o desenvolvimento dessa perspectiva revela um feixe de profundas vinculações com a ordem sociopolítica oriunda do golpe de abril – muito visivelmente, com a abertura de espaços socioprofissionais nas instituições e organizações estatais e paraestatais, submetidas à racionalidade burocrática das reformas promovidas pelo Estado ditatorial – sua emergência como que antecipa o padrão de profissional que o Estado “reformado” pela coalizão golpista exigiria nos anos seguintes (NETTO, 2007, p.155).

Netto (2007) denomina esta fase como *perspectiva modernizadora* uma vez que

o Serviço Social, caracterizado como uma profissão conservadora e funcionalista, sem um caráter crítico considerável, começa a se questionar e a discutir as questões profissionais. Assim, somente a percepção desta necessidade de dialogar a respeito de possíveis mudanças já representa uma perspectiva de modernização do Serviço Social.

No processo que estabelecia a direção dos novos rumos profissionais do Serviço Social na vertente da *perspectiva modernizadora*, as forças que se opunham ideologicamente no interior da profissão, marxistas e conservadores, após amplos debates e seminários, que resultaram na criação dos documentos de Araxá e Teresópolis, acabaram por convergir na direção da necessidade de significativas mudanças e ampliações, tanto teóricas quanto práticas, no Serviço Social.

Com a crise da autocracia burguesa a partir da segunda metade da década de 1970, a *perspectiva modernizadora* passa a ter sua hegemonia questionada. Os segmentos profissionais críticos comprometidos com a resistência democrática e a influência destes na formação acadêmica tornam incompatível a *perspectiva modernizadora* devido ao seu traço conservador e sua aliança com a ditadura. Essa realidade leva a *perspectiva modernizadora* ao declínio e constitui duas outras direções para o processo de renovação do Serviço Social.

Considera-se importante salientar que este declínio não exclui a *perspectiva modernizadora* do cenário profissional, ela continua coexistindo com as novas direções em um mesmo período, até o momento em que seus atores assumem papéis nestas novas direções.

A reatualização do conservadorismo foi uma das novas direções do Movimento de Reconceituação do Serviço Social e se desenvolveu principalmente nas faculdades do Rio de Janeiro e São Paulo, assumindo uma direção para a fenomenologia, ganhou destaque a partir de 1970 e durou aproximadamente 10 anos.

Netto (2007) denomina esta fase como reatualização do conservadorismo por acreditar que, de certa forma, este período foi um retrocesso no processo de renovação, no sentido de que a modernização sinalizada pela perspectiva modernizadora não avançou de forma significativa. Para ele, a proposta da fenomenologia como a nova corrente teórico metodológica do Serviço Social apresentada na *reatualização do conservadorismo* era apenas o positivismo com uma nova roupagem, mas com a mesma tendência.

Trata-se de uma vertente que recupera os componentes mais estratificados da herança histórica e conservadora da profissão, nos domínios da (auto)representação e da prática, e os repõe sobre uma base teórico-metodológica que se reclama nova, repudiando, simultaneamente, os padrões mais nitidamente vinculados à tradição positivista e às referências conectadas ao pensamento crítico-dialético, de raiz marxiana (NETTO, 2007, p.157).

Uma questão crucial que explica o fato de a fenomenologia ter ganhado destaque neste momento foi a rígida repressão da ditadura nestes anos, que alcançou seu

nível mais elevado, a direção para a fenomenologia justifica-se ainda pelo descrédito da vertente positivista, e pelo vulgarismo com o qual a vertente crítico dialética foi apropriada pelo Serviço Social, “não é por um mero acaso que a reatualização do conservadorismo reclama expressamente uma inspiração fenomenológica” (NETTO, 2007, p.157).

Foram realizados os Seminários de Sumaré e Alto da Boa Vista pela categoria profissional para discussão desta nova proposta de reconceituação, no entanto não tiveram a mesma repercussão e nem os resultados obtidos em Araxá e Teresópolis anos antes.

Ao discutir as fases do Movimento de Reconceituação, julga-se necessário, ainda que de forma breve, abordar a fenomenologia e o marxismo baseando-se apenas nos substratos destas filosofias, através dos quais o Serviço Social buscou se orientar em um dado período, durante o Movimento de Reconceituação, e analisá-las enquanto propostas teóricas para a prática profissional.

A fenomenologia surgiu com Edmund Husserl (1859 – 1938), filósofo, professor e autor de “A idéia da fenomenologia” – 1906, Husserl apresentava uma proposta de questionamento do paradigma positivista a partir da produção de conceitos abstratos despregados da realidade, da perspectiva naturalizante frente às ciências do homem, transformando processos sociais e psicológicos em elementos naturais, e da descrição de fatos sucessivos sem o questionamento da essência desses fatos.

Jean Paul Sartre (1905 – 1980) funda uma nova proposta de fenomenologia definida por fenomenologia existencial dialética, é a proposta fenomenológica que se aproxima do materialismo histórico dialético de Karl Marx.

Recorrendo a estas conceituações e aplicações da fenomenologia, entre outras, de forma geral, enquanto proposta teórico metodológica do Serviço Social, a fenomenologia se configura a partir da ideia do homem não como um ser social, mas como um ser psicológico, individual. Considera, portanto, para sua análise e intervenção, o indivíduo, sua subjetividade, e seu universo imediato apenas, sem questionamentos de ordem social, política ou econômica.

O marxismo, compreendido como um conjunto complexo de ideias filosóficas, será abordado no presente estudo apenas em suas bases primordiais de maneira a permitir a compreensão da utilização de seu viés crítico por parte do Serviço Social. Cabe ressaltar que, mesmo os mais importantes formuladores desta corrente de pensamento no interior da profissão, denunciam o que chamam de marxismo vulgar, ou enviesado. Assim, não cabe a este estudo superar questões teóricas tão arraigadas no âmbito profissional, e neste sentido a reflexão que se segue pretende limitar-se a apontar alguns elementos considerados importantes para a compreensão do marxismo no Serviço Social.

Karl Marx (1818 – 1883), principal teórico da sociedade capitalista dedicou grande parte de sua vida a elaboração da teoria social sobre as relações estabelecidas no sistema capitalista entre as diferentes classes que compõe a sociedade. Algumas

categorias conceituais trabalhadas por Marx são a mais valia, a alienação, e a ideologia.

O marxismo, enquanto proposta teórico metodológica do Serviço Social, se relaciona com a profissão uma vez que os objetivos e ideais da teoria de Marx foram historicamente se convergindo com os da prática profissional. A ética libertária, autonomia, consciência, igualdade, justiça e democracia são algumas bandeiras defendidas pelo Serviço Social a partir da incorporação dos ideais marxistas à profissão durante seu processo de renovação.

Foi a corrente defendida pelos profissionais que não buscavam uma modernização da profissão, mas que apostavam numa ruptura com as práticas e as representações do Serviço Social tradicional conservador.

A identificação do Serviço Social com as teorias marxistas promoveu mudanças no sentido de uma formação acadêmica com viés mais crítico, do reconhecimento da necessidade de considerar as determinações sócio-políticas e ideológicas nas relações sociais e na prática profissional, e da percepção do antagonismo entre as classes e o comprometimento com a defesa dos interesses da classe proletária.

Última fase do Movimento de Reconceituação, a perspectiva de intenção de ruptura emergiu na primeira metade da década de 1970 no âmbito acadêmico, mais especificamente na Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Minas Gerais, em Belo Horizonte, onde permaneceu marginalizada até 1979. Somente em meados da década de 1980 foi que esta perspectiva ganhou destaque no debate profissional.

Netto denomina esta fase de *intenção de ruptura* por considerar que a ruptura concreta com os valores tradicionais vem se renovando e desenvolvendo cotidianamente na prática profissional. O que aconteceu a partir de 1970 foi uma intenção de romper com o tradicionalismo, principalmente entre os intelectuais e no meio acadêmico.

Tal vertente vai da marginalidade ao protagonismo devido a suas dimensões conflitantes com a autocracia burguesa no plano teórico, cultural, profissional, e político, de acordo com o contexto da força e crise desta autocracia. Esta terceira perspectiva do processo de renovação profissional negava e criticava tanto a perspectiva modernizadora, quanto a reatualização do conservadorismo, apresentando-se incompatível a concepções teóricas, metodológicas e práticas propostas por estas duas perspectivas anteriores.

[...] é somente quando a crise da autocracia burguesa se evidencia, com a reinserção da classe operária na cena política brasileira desatando uma nova dinâmica na resistência democrática, que a perspectiva da intenção de ruptura pode transcender a fronteira das discussões em pequenos círculos acadêmicos e polarizar atenções de segmentos profissionais ponderáveis. Seu insulamento deveu-se basicamente às constrictões políticas postas pelo ciclo autocrático; a ultrapassagem destas constrictões permitiu-lhe desbordar os limites a que se viu confinada. [...] o seu futuro está muito hipotecado ao alargamento e ao aprofundamento da democracia na sociedade e no Estado brasileiros [...] a perspectiva de intenção de ruptura depende, mais que as outras tendências operantes no Serviço Social, de um clima de liberdades democráticas para avançar no seu processamento (NETTO, 2007, p.248 – 249).

A intenção de ruptura apresentava o marxismo como proposta teórico metodológica para o Serviço Social, e estava fortemente vinculada ao âmbito acadêmico, o que rendeu-lhe inúmeras críticas no sentido de percebê-la como “produto de professores” ou “frutos de atividades estranhas às práticas de campo do Serviço Social” (NETTO, 2007, p.249).

A principal crítica ao marxismo enquanto corrente teórico metodológica do Serviço Social é a sua inviabilidade prática, no entanto, essa crítica foi rebatida pela experiência do Método BH.

Para concretizar e viabilizar o projeto profissional de busca pela ruptura com o tradicionalismo, decorrente do processo de renovação do Serviço Social, os profissionais estabeleceram estratégias como a formação de alianças entre os assistentes sociais, os demais profissionais e os indivíduos atendidos objetivando a constituição de sujeitos coletivos; a educação popular onde o assistente social coloca sua prática a serviço das demandas da população, tornando-a parte importante e decisiva no processo de construção do saber e prestação de serviço; a redefinição da prática profissional para além do caráter assistencialista; e a definição dos limites da ação profissional nas instituições fazendo-se voltar a prática profissional para a realidade e os interesses da classe dominada que constituem majoritariamente os usuários do Serviço Social (WANDERLEY, 1998).

A partir da compreensão da trajetória histórica do Serviço Social e as lutas de parte da categoria dos assistentes sociais brasileiros, percebe-se a aproximação com a teoria marxista, a ruptura com o Serviço Social conservador, principalmente através do Movimento de Reconceituação, e o desenvolvimento de um projeto hegemônico para profissão pautado no marxismo.

Feito isso, considera-se importante pontuar questões como o processo de formação profissional do assistente social destacando a relação teoria prática através do estágio supervisionado em Serviço Social como exigência da graduação, para o embasamento da pesquisa empírica, uma vez que ela foi realizada com os alunos em processo de estágio supervisionado da UEMG em Divinópolis.

Considera-se necessário também, abordar a publicação da Resolução do CFESS nº 569/2010, que dispõe sobre a vedação da realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social, que em seus artigos iniciais considera:

Art. 1º. A realização de terapias não constitui atribuição e competência do assistente social. Art. 2º. Para fins dessa Resolução consideram-se como terapias individuais, grupais e/ou comunitárias: a) Intervenção profissional que visa a tratar problemas somáticos, psíquicos ou psicossomáticos, suas causas e seus sintomas. b) Atividades profissionais e/ou clínicas com fins medicinais, curativos, psicológicos e/ou psicanalíticos que atuem sobre a psique. Art. 3º. Fica vedado ao Assistente Social vincular ou associar ao título de assistente social e/ou ao exercício profissional as atividades definidas no artigo 2º desta Resolução (CFESS, 2010, p.2).

É importante ressaltar que o CFESS determina a vedação de tais práticas, não em termos gerais, uma vez que qualquer cidadão pode exercer atividades terapêuticas, desde que tenha formação para tal, porém, é vedada a realização destas práticas relacionadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social. Além disso, o CFESS reconhece o pluralismo, e não nega a autonomia e a liberdade de pensamento e da produção de conhecimento, porém, o pluralismo não pode significar que os profissionais tenham autonomia absoluta para desenvolver suas atividades profissionais ignorando os fundamentos teóricos, éticos e políticos e as normas coletivamente construídas que regem a profissão (CFESS, 2010, p.5).

Na trajetória histórica da profissão percebe-se a presença de tendências conservadoras durante um período específico do Serviço Social desde o seu surgimento até o presente momento, e tais tendências se configuram como parte indissociável da construção de uma identidade profissional, é fato que estas práticas estiveram presentes nesta trajetória, porém:

[...] não procedem os argumentos que defendem práticas terapêuticas como “técnicas ou instrumentos” que sempre fizeram parte da história da profissão e, por isso, devem ser reconhecidas como competências profissionais. É certo que ações de teor psicologizante marcaram os primórdios da profissão. Mas é certo, igualmente, que nos afastamos substancialmente dessa vertente, e que a realização de terapias não integram nem a fundamentação teórica contemporânea da profissão e nem suas diretivas legais (CFESS, 2010, p.5)

Tendo em vista a importância do estágio supervisionado no processo de formação profissional dos futuros assistentes sociais, o presente estudo objetivou perceber se há entre os assistentes sociais supervisores de estágio dos alunos da UEMG Divinópolis a presença de tais práticas e se a prática do supervisor exerce influência na formação profissional dos alunos.

Para realização da pesquisa empírica adotou-se o método de análise qualitativo, através da aplicação de questionários semi estruturados entre os alunos do 6º período de Serviço Social da UEMG de Divinópolis no segundo semestre de 2017, em um universo de 20 alunos inseridos em campos de estágio, 12 questionários foram respondidos e entregues.

Ao serem questionados sobre a corrente teórica que orienta a prática profissional do supervisor, 8 alunos disseram ser o marxismo, 2 alunos citaram o marxismo e a fenomenologia de forma alternada, 1 aluno citou a sistêmica, e 1 aluno citou o marxismo e o positivismo.

Para a efetiva identificação das práticas terapêuticas foi elaborada uma questão que solicitava aos alunos que marcassem os instrumentos e/ou procedimentos identificados no fazer profissional do supervisor. Tais instrumentos e/ou procedimentos foram listados a partir do documento do CFESS “Práticas terapêuticas no âmbito do Serviço Social: subsídios para aprofundamento do estudo”, de junho de 2008, e dentre as opções apenas os instrumentos/procedimentos: encaminhamentos,

entrevista social, escuta, inserção do usuário em programas e projetos sociais, e elaboração de projetos de intervenção caracterizam-se como sendo próprios do exercício profissional do assistente social, sendo todas as demais opções indicadoras de práticas terapêuticas. Dos 12 alunos entrevistados, todos marcaram pelo menos um instrumento e/ou procedimento indicador de práticas terapêuticas. No entanto, nenhum dos alunos disse identificar a presença do chamado Serviço Social Clínico na prática do supervisor.

Todos os alunos disseram considerar o estágio supervisionado como importante e indispensável no processo de formação profissional, e reconheceram a influência do supervisor de campo, além disso 66,6% dos alunos entrevistados consideram o supervisor de campo como um modelo de profissional a ser seguido.

### 3 | CONCLUSÃO

A história mostra o Serviço Social como uma profissão que surgiu com uma prática conservadora e assistencialista, e que foi questionada e discutida em diferentes e valiosos momentos da sua trajetória. O enfrentamento e a denúncia do conservadorismo profissional fez com que embasamentos e correntes teóricas distintas prevalecessem em cada contexto específico, até o Serviço Social transformar-se hoje em uma profissão que se posiciona pelo reconhecimento da liberdade, promoção da autonomia e da emancipação dos indivíduos, reconhecimento dos direitos humanos e repúdio a qualquer tipo de preconceito e discriminação, tendo o marxismo como a corrente teórica profissional hegemônica, vinculando seu projeto profissional a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração ou dominação de classe, etnia e gênero. Uma profissão repleta de conteúdo político, que define a questão social como seu objeto de trabalho, e analisa e considera a sociedade em seu universo macro.

Desta forma, não só a Resolução do CFESS nº 569/2010 e os demais documentos e pareceres jurídicos do Conselho sobre este tema, mas também toda trajetória histórica de construção da identidade profissional do Serviço Social reafirmam que as práticas terapêuticas não se configuram atribuições ou competências do assistente social. Tais práticas terapêuticas individualizam a atuação do assistente social focando sua intervenção às questões de ordem micro, naturalizando e encobrindo os problemas sociais, e destituindo o Serviço Social de todo seu conteúdo político construído na trajetória sócio histórica da profissão.

Através dos dados da pesquisa empírica percebe-se claramente a presença de tais práticas no fazer profissional dos assistentes sociais supervisores de campo. Em alguns momentos tais práticas são assumidas e exercidas de forma consciente, em outros elas são veladas e passam quase despercebidas.

A totalidade dos alunos estagiários considera importante o estágio supervisionado

e as experiências vivenciadas no espaço e no momento do estágio para a formação da sua identidade profissional que irá orientar e nortear sua prática. Se as práticas terapêuticas estão presentes na prática profissional dos supervisores de estágio, não resta dúvida de que, de forma positiva ou negativa, elas estão também presentes no processo de formação dos alunos estagiários que em breve se tornarão também profissionais do Serviço Social.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Antônio Geraldo de. **Serviço Social e Filosofia: das origens à Araxá**. São Paulo: 5ª ed. Cortez, 1995.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.p.51.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe da profissão de Assistente Social e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

BURIOLLA, Marta A. Feiten. **Supervisão em Serviço Social: O supervisor, sua relação e seus papéis**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CAPALBO, Creusa. **Fenomenologia: tendências históricas e atuais**. In: Cadernos ABESS nº 4. São Paulo: Cortez, 1995.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. Tradução de José Paulo Netto e Balkys Villalobos). 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Parecer jurídico nº 16/08 de 26 de junho de 2008. Práticas terapêuticas utilizadas no âmbito da atividade do Serviço Social/Serviço Social Clínico/Componentes Jurídicos**. São Paulo: 2008.

\_\_\_\_\_. **Parecer jurídico nº 11/09 de 23 de abril de 2009. Representação oferecida, perante o CFESS, por assistentes sociais, pleiteando a sustação definitiva do ato ou medida administrativa, que seja contrária às práticas terapêuticas**. São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Resolução CFESS nº 569 de 25 de março de 2010. Dispõe sobre a vedação da realização de terapias associadas ao título e/ou ao exercício profissional do assistente social**. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social e Reflexões Críticas sobre Práticas Terapêuticas**, Brasília, 2010.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

## POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: REBATIMENTOS SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Mayéwe Elyênia Alves dos Santos**

Universidade Federal de Campina Grande  
(UFCG)

Sousa – PB

**Palloma Maria Gomes Jácome**

Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de  
Cajazeiras (FAFIC)

Cajazeiras - PB

**RESUMO:** O capitalismo contemporâneo, resultado do reordenamento do capital diante de sua crise estrutural a partir dos anos 70 do século XX, coloca em cena um novo redirecionamento para o papel do Estado, o que vai implicar substancialmente na conformação das políticas sociais. Estas, no Brasil, principalmente aquelas que compõem o tripé da Seguridade Social, estão sendo esvaziadas, em nome da “obediência” às imposições feitas pelas personificações do capital internacional, e pela influência social-liberal, sendo resumidas em ações pontuais e assistencialistas. Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar as inflexões do capitalismo contemporâneo na política de Assistência Social, cujo aparato jurídico-normativo, a exemplo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), apresenta fundamentos ligados às concepções liberais - vulnerabilidade, risco, empoderamento -, indo, portanto, em contradição ao caráter universal

e de direitos da proteção social baseado na garantia de direitos universais e dever do Estado. Vale destacar que toda a construção deste artigo – análise e exposição – foi balizada no método crítico-dialético, que tem como foco a busca pela superação da aparência e alcance da essência do objeto.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Capitalismo contemporâneo. Estado. Assistência Social.

**ABSTRACT:** Contemporary capitalism, the result of the reordering of capital in the face of its structural crisis from the 1970s onwards, sets in motion a new redirection to the role of the state, which will substantially involve the shaping of social policies. These, in Brazil, especially those that make up the tripod of Social Security, are being emptied, in the name of “obedience” to the impositions made by the personifications of international capital, and by social-liberal influence, being summarized in punctual and welfare actions. In this way, this article aims to analyze the inflections of contemporary capitalism in the Social Assistance policy, whose legal-normative apparatus, like the National Social Assistance Policy (PNAS), has foundations related to liberal conceptions - vulnerability, risk, empowering - and therefore, in contradiction to the universal character and rights of social protection based on the guarantee of universal rights and the duty of the

State. It is worth mentioning that the whole construction of this article - analysis and exposition - was based on the critical-dialectic method, which focuses on the search for overcoming the appearance and scope of the essence of the object.

**KEYWORDS:** Contemporary capitalism. State. Social assistance.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente ensaio condensa e dá sequência algumas reflexões das autoras acerca da Política Social no bojo do capitalismo contemporâneo, articuladas ao trato dado pelos governos neoliberais brasileiros à Seguridade Social e de forma reflexiva à Política de Assistência Social, compreendida como a quem vem sofrendo consideráveis rebatimentos. Tem como perspectiva orientadora o método crítico-dialético, que permite analisar as Políticas Sociais “como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 36).

O capitalismo contemporâneo é prenhe de transformações oriundas de sua incessante busca pela recuperação das taxas de lucro, que sofreram uma queda tendencial com a crise estrutural que lhe assola desde meados de 1970. Nesse contexto, o papel do Estado será redirecionado, na medida em que, se antes ele atuara ostensivamente na reprodução da força física de trabalho através de políticas sociais públicas – como era no Welfare State -, agora ele será chamado apenas a dar os suportes “mínimos”, sem gastos para com a classe trabalhadora, através da retirada de coberturas sociais públicas e a destruição dos direitos sociais. Processo esse que trará implicações substantivas para as Políticas Sociais. Estas sofreram um processo de “pauperização” assumindo uma conotação minimalista, na medida em que são pregadas como algo que deve ser acessado via mercado e não como um direito social. Exemplo maior dessa problemática, no Brasil, é o trato que vem sendo dado ao nosso sistema de proteção social, a Seguridade Social: há um verdadeiro assalto ao orçamento desse sistema, cujo objetivo é desviar seus recursos para o capital financeiro internacional através do pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A relevância da temática encontra-se na necessidade que temos de compreender a realidade sob ótica totalitária, em sua essência, e a teoria crítica - sob meu julgamento - é a única capaz de nos aproximar desta leitura, nos fazendo desvendar o real. Entendemos que a problemática proposta é instigante para o Serviço Social, uma vez que seus profissionais têm como maior espaço sócio-ocupacional o ambiente contraditório do Estado, o que exige “maior clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais” (BEHRING, 1998, p. 175).

## 2 | CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E O PAPEL DO ESTADO

Chamamos de contemporânea a fase do capitalismo que se inicia na década de 70 do século XX, tendo centro de sua dinâmica o protagonismo dos monopólios, constituindo “a terceira fase do estágio imperialista”, consumando-se, nesse contexto, a “mundialização do capital”, sob bases predominantemente financeiras (NETTO & BRAZ, 2008). É o resultado de transformações ocorridas na esfera do capital a partir de uma crise estrutural que se inicia no “coração” do capitalismo - com o exaurimento dos chamados “trinta anos gloriosos” do capital ou “capitalismo democrático”, que foi balizado no modelo de organização da produção taylorista-fordista e no Keyneezianismo, que conformaram o Welfare State - e em pouco tempo atinge todo o planeta como um verdadeiro “tsunami”. Trata-se, na verdade, assim como em todas as crises que atingiram o sistema capitalista, de uma crise de “superprodução de valores de troca” (MANDEL, 1990, p. 211).

As crises capitalistas resultam da quebra do “ciclo do capital”, no qual a produção não encontra na circulação o consumo necessário para sua realização, acarretando a “superprodução”, fazendo o capitalista travar a produção. Isso é o que podemos chamar de “a pedra de toque” para o surgimento da crise capitalista, pois a produção só se realiza na circulação através do consumo, ou seja, uma vez os trabalhadores estando numa condição desfavorável para o consumo a produção não se realiza, gerando a superprodução. Foi o que ocorreu nos anos 1970.

Sofrendo esses determinantes, a crise que ora apresentamos teve como catalisadores o choque do petróleo e o colapso do ordenamento financeiro mundial, além de vetores sociopolíticos que despontavam com grande pressão por melhorias salariais e a organização da produção.

Assim, “a recessão pós 1974 põe fim ao ‘sonho’ de que a crise do capitalismo seria contornável por políticas de cunho Keyneeziano” (MANDEL, 1990), obrigando o capital a lançar mão de estratégias que propunham “a liberdade de mercado, a alteração da estrutura produtiva e a reforma do Estado, articulando e pondo em cena o neoliberalismo” (SILVA, 2011, p. 22), ancoradas no “projeto restaurador”, que se resumiu “no tríplice mote da ‘flexibilização’, (da produção, das relações de trabalho), ‘desregulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal)”, próprios do movimento da globalização (NETTO, 2010), tendo como modelo de produção o Toyotismo/flexibilização.

Esse processo trouxe drásticas consequências para o mundo do trabalho, polarizando-o, ou seja, de um lado a defesa dos trabalhadores formais para garantirem seus direitos trabalhistas e do outro aqueles que não têm nenhuma segurança no trabalho, contexto esse que desencadeou em um intenso processo de desorganização política da resistência operária e popular (BEHRING & BOSCHETTI, 2008), havendo um aprofundamento do desemprego estrutural.

Evilásio Salvador (2010) vem colocar que uma das novidades nesse novo cenário

econômico mundial é a “acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista”, cuja hipertrofia é oriunda da “desregulamentação” e “flexibilização” citadas anteriormente. Como principal financiador desse capital financeiro entra em cena a figura do Estado com todos os seus artifícios, principalmente através de parte crescente de seu produto social por meio da dívida pública – como também “nas outras formas: pela via das compras e contratos estatais, oferta e regulação do crédito, pela complexa rede de relações público-privadas” -, evidenciando “a fragilidade das teses que sustentaram, nas últimas três décadas, o discurso e a ofensiva neoliberal” (SILVA, 2011, p. 25), na medida em que ele, nessa fase do capitalismo, tem como função vital a “administração das crises”, não medindo esforços para salvaguardar os interesses do capital, munindo-se de todo um “arsenal de políticas governamentais anticíclicas” para reanimar a produção, além de desenvolver “uma vasta maquinaria de manipulação ideológica para ‘integrar’ o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, ‘parceiro social’ ou ‘cidadão’” (IDEM, 2011, p.25).

Se nos anos gloriosos o Estado interveio ostensivamente no processo econômico, na medida em que atuou, pela mesma ação, na criação de políticas sociais para os trabalhadores, agora ele clamado pelas personificações do capital sob a forma de um “Estado mínimo”, sem gastos para com ela - uma verdadeira quebra de sua ação reguladora, através da retirada de coberturas sociais públicas e a destruição dos direitos sociais – e “máximo para o capital”. Esse Estado mínimo é defendido pelo capital em nome uma suposta “crise fiscal”, que fora oriunda dos intensos gastos sociais na época do “Welfare State”. Assim, defende Amorim (2010, p. 93), o “Estado desempenha um papel indispensável, uma vez que custos sociais perpassam diretamente por suas ações e não ações”.

Partindo desses pressupostos gerais que nos dão o arcabouço concreto, ou seja, o chão histórico, no qual se movimenta as políticas sociais é que traremos as tendências nas quais elas vêm desenrolando.

### **3 | AS POLÍTICAS SOCIAIS EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL: NOTAS ACERCA DA REALIDADE BRASILEIRA**

É sabido que as políticas sociais fazem parte, intrinsecamente, do processo de produção e reprodução do capital. Assim, as reações capitalistas diante dessa crise estrutural para tentar amortecê-la, como mostramos anteriormente, vão implicar substancialmente nas mesmas. Segundo Behring (1998, p. 172), “a capacidade de cobertura de um padrão de proteção social é diretamente proporcional à condição do país de capitalismo central ou periférico”, o que vai ser determinante quanto a configuração da política social de um país para outro. Entretanto, uma coisa é homogênea quando se fala em política social no capitalismo contemporâneo: a pressão por parte das personificações do capital pela redução dos gastos sociais,

“contraditoriamente articulada ao aumento das demandas postas ao Estado não apenas pelo trabalho”, ou seja, a política social está no centro do embate econômico e político desse processo.

Assim, diante desse “novo” papel que o Estado assume, as políticas sociais ganham um lugar residual, entrando “no cenário como paternalismo, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado, e não como direito social” (BEHRING, 1998, p. 186), sob o argumento da escassez de recursos, colocando como necessário o corte de recursos. Dá-se início a um processo de pauperização das políticas sociais sob o trinômio: privatização (geradora de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar), focalização (assegura acesso pobre aos comprovadamente pobres) e descentralização (aqui entendida apenas como mero repasse de responsabilidades para entes da federação ou instituições privadas).

No Brasil essa situação é ainda mais cruel tendo em vista a condição periférica do país, que convive com as imposições dos países centrais, corporificados nos organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), prestigiando uma ideologia de proteção apenas para os desprotegidos, focalizando apenas uma parte da população, aquela que se encontra abaixo da linha da pobreza, enquanto os demais procuram cobertores para se protegerem do frio e da fome nas vitrines do mercado. Essas orientações chegaram ao país através do Consenso de Washington, nos anos 1990, ainda no governo do alagoano Collor de Mello, ganhando sua real efetivação nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva, Dilma Rulfssef, e agora com Michel Temer tendo como centro de seus governos parâmetros macroeconômicos a exemplo do *superávit* primário, a Desvinculação de Receitas da União (DRU), e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, além das privatizações, a centralização da carga tributária na União, e as “taxas de juros parametradas pela *selic*”.

Assim, as políticas sociais vêm sendo esvaziadas em nome do ajuste fiscal, cujo objetivo é alimentar o *superávit* primário - através da DRU que suga recursos do orçamento fiscal e da Seguridade Social – que tem como principal objetivo manter crédito com o capital internacional, abrindo as portas do Brasil para a especulação financeira. Com isso, as políticas sociais vêm sofrendo privatizações - como é o caso da saúde, da previdência e da educação – além de transferir a responsabilidade das ações estatais para a sociedade civil, dando margem às políticas meramente emergenciais, descontinuadas, fragmentadas, restritivas, focalizadas na pobreza extrema, a exemplo da Assistência Social que, apesar de sua expansão no governo Lula, ainda não assumiu o estatuto de política pública - uma vez que vem sendo marcada por políticas focalizadas, amenizadoras dos “males sociais” causados pelo capitalismo contemporâneo. Segundo Iamamoto, vive-se “[...] o legado de direitos conquistados nos últimos séculos que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser civil e política, erodindo a cidadania social” (IAMAMOTO, 2008, p.197).

Desta feita, compreende-se que a política social tem sofrido um redirecionamento, haja vista que o programa de ação para a revitalização do sistema tem como ponto de partida a diminuição do tamanho do Estado. Esse novo direcionamento, segundo Behring (2008), está voltado para a gestão da pobreza e não do seu combate ou erradicação, a exemplo das políticas de transferência de renda em curso no Brasil que apesar de terem um impacto objetivo na vida de quem as utilizam, andam distante de retirarem esses usuários da situação em que se encontram.

### **III.I. Entre o ardil e a perceptibilidade: ecletismo na política de assistência social**

O agravamento das expressões da “questão social” por meio das medidas adotadas no neoliberalismo gerou demandas cada vez mais densas, em que a procura pelo acesso às políticas públicas são incompatíveis com as restrições realizadas pelo ajuste neoliberal, - que tem como estratégia e disseminação – a descentralização, a privatização e a focalização, “a ideia é a de que os gastos e os serviços sociais públicos e estatais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres. Ou seja, somente aqueles comprovadamente pobres, via ‘teste de pobreza’” (SOARES, 2000, p. 102).

Na entrada nos anos 2000, de acordo com lamamoto (2008), configura-se no cenário brasileiro, o crescimento do desemprego como relativamente o maior da América Latina, o aumento na proporção dos empregados sem carteira assinada – destituída dos direitos trabalhistas, jovens que encontram dificuldades de ocupação, mulheres que registram taxa de desemprego superior a dos homens e menores salários equiparando mulheres e negros aos homens e brancos; persistência do trabalho infantil, elevada desigualdade de renda; separação e desigualdade acentuada entre urbano e rural; índices de analfabetismo; baixa escolaridade, precariedade do ensino básico; elevadas taxas de mortalidade infantil, materna, por violência e por questão de seguranças - homicídios e crimes organizados.

Esse acirramento das expressões da questão social decorre, segundo a referida autora, das medidas tomadas para sustentar os superlucros dos rentistas dos detentores de poder, que são, na verdade, expressões, manifestações da “velha questão social” sob novas roupagens. Com base na reflexão de lamamoto (2008), estes segmentos, passam a serem vistos e tratados pela sociedade como excluídos, vulneráveis e “sujeitos ao risco social”, sendo essas expressões enfrentadas pelo Estado penal e Assistencial.

A adoção destes termos, - sob influência de teorias liberais - caem como em terreno fértil na Política de Assistência Social. A proposta de risco e vulnerabilidade social na Política de Assistência Social - PNAS/2004, ganha muito mais que destaque, ganha “resolutividade” tendo como ponto de partida estes conceitos para desenvolver as ações da política junto aos usuários, expressando que a situação de pobreza e outras necessidades dos usuários deve ser provisória, transitória e de responsabilidade

pessoal, ou seja, para sair desta condição de risco e vulnerabilidade social, cabe ao indivíduo seu esforço, pois no discurso do Estado, as alternativas são oferecidas por meio das ações também da política de assistência.

Os conceitos de risco social e vulnerabilidade ganham centralidade na concepção, estruturação, execução da Política de Assistência Social, e insere-se ainda nesta discussão a “exclusão social”, que de acordo com as situações desta exclusão decorre-se como risco social e vulnerabilidade.

Alguns estudiosos afirmam que os conceitos de risco e vulnerabilidade social surgem com o acirramento do desemprego e assim, o empobrecimento da classe trabalhadora no contexto europeu, onde alguns destes até denominaram como “nova questão social” e/ou “nova pobreza”, como é o caso de Pierre Rosavallon e Robert Castel.

Para Castel (2005), o desemprego, bem como a precarização do trabalho, provoca a perda de integração na sociedade, o que leva aos riscos e a vulnerabilidade das massas, como denomina o próprio autor de “processo de desfiliação”, ou seja, compreende que a partir do agravamento da “questão social” pelo desemprego principalmente, que leva o indivíduo a não possuir seu salário, este não ocupa seu “lugar social reconhecido”.

O conceito de vulnerabilidade para o referido autor é tido a partir da crise salarial, que para ele ocasiona a instabilidade entre “integração e exclusão”; sendo assim considerada uma zona intermediária entre esses dois expoentes, ou seja, “é a vulnerabilidade que alimentam a grande marginalidade ou desfiliação” (CASTEL, 1997, p. 26) - indivíduos que estão fora das relações sociais de trabalho.

O que se percebe diante dessas concepções é a ênfase dada à tendência ao enfraquecimento ou a ruptura com os laços sociais, quando menciona “inserção relacional”, diante do desemprego e da precarização do trabalho. E manter estas zonas de vulnerabilidade, para autor, significa tanto avaliar a coesão social das massas, como garantir a “estabilidade da estrutura social” – estruturalismo.

Já para Paugam 2003, sobre a análise de Rosavallon 1998, que parte da vivência dos indivíduos no processo de exclusão social, esta ausência e/ou precarização do trabalho refuta na perda de sentido como trabalhador e assim, como membro familiar, interferindo na sua vivência familiar, nos seus vínculos familiares. Destacando desta forma, a importância desses vínculos familiares na prevenção *dos mais pobres e fragilizados em situação de desemprego*. Em que as políticas públicas fariam o papel de “integrar” a estes nos sistemas de proteção social. Denomina ainda esse público como *fragilizados* – dificuldades de inserção no trabalho, *assistidos* – dependência com os serviços sociais, desistência com o trabalho e ruptura com os vínculos sociais e *marginalizados* – recaem na miséria e na exclusão social, restado apenas os vínculos de parentescos e de solidariedade.

O estudioso francês ainda observa uma relação entre o processo de desqualificação social/profissional com os rompimentos com os vínculos comunitários e familiares, que

decorre em uma “identidade negativa” - que cada indivíduo por estas circunstâncias vai adquirindo de si e dos grupos, o que pode provocar, segundo o autor, o isolamento individual. Na compreensão do referido autor, sem vínculos empregatícios os vínculos familiares do indivíduo passam a ser também descaracterizado, o não estar vinculado ao trabalho, ao salário, as relações relacionais, o não sentir-se vinculado ao mercado, ao consumo interfere diretamente no se sentir pertencente, também vinculado às relações familiares, aos laços e vínculos familiares. Por isso, parte do desemprego e posteriormente recai na vida pessoal.

Portanto para Castel e Paugam, o enfraquecimento dos laços familiares e comunitários estaria na base do “individualismo contemporâneo”, tornando as pessoas menos protegidas e mais suscetíveis à “desfiliação”.

É neste contexto que as políticas sociais exercem um papel de destaque, onde essas concepções se aplicam, mais especificamente, à política de assistência social, em que tange em administrar a pobreza, evitando o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio da proteção social. Com esta nova abordagem de proteção social a partir do risco e vulnerabilidade social, pode-se correlacionar com o Relatório emitido pelo Banco Mundial em 2000, que discutia como administrar a pobreza, isto em resposta às críticas quanto ao sistema de proteção social.

Na análise desse Relatório pode-se perceber a intenção de “reconceituar a política social como gestão de risco social”, redefinindo assim o que seria proteção social – gestão, administração, alívio da pobreza, em que transfere-se cada vez mais para o setor privado e a sociedade a responsabilidade em amenizar ou suprir esses riscos sociais, reduzindo assim o poder estatal sobre estes. Onde se pode afirmar baseado em Iamamoto (2012, p.06) que “será esse o modelo de política social que irá orientar a construção dos modelos e ações de proteção social na contemporaneidade”.

Frente às políticas sociais o social-liberalismo, enfatiza a negação do indivíduo em depender do Estado, e desta vez com mais um agravante, o Estado burguês reveste-se de um teor humanista e desenvolve discurso de que oferece condições para este “êxodo” do indivíduo, da pobreza para a ascensão desta.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) trás com o caráter protetivo da política de assistência social, quando se refere que as ações devem ser desenvolvidas num espaço territorial específico e nas relações familiares, em situações tais como: de exclusão, vulnerabilidade, risco, danos sociais, empoderamento, vínculos familiares, fortalecimento de vínculos, matricialidade familiar e comunitária, em outras palavras, para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, inclusão social e conquista de cidadania(PNAS/2004).

Deste modo, pode-se observar que os fundamentos que embasam a política de assistência social – vulnerabilidade, risco, empoderamento – estão ligadas as concepções liberais, indo em contradição e com o caráter universal e de direitos da proteção social baseado na garantia de direitos universais e dever do Estado.

Sendo neste contexto, “debitada à política de assistência social o papel de intervir na perspectiva de reduzir os efeitos dos estados de carência, de pobreza que levam o indivíduo ao isolamento social ou a desfiliação” (IAMAMOTO, 2008. p.07).

O debate sobre a teoria do “Risco Social” tem como percussor o alemão Ulrich Beck na segunda metade da década de 1980, com a publicação de seu livro “Sociedade do risco: por uma outra modernidade”, em que retrata com bastante ênfase os eventos futuros como possibilidade de controle, de prevenção por parte dos indivíduos, onde ressalta a responsabilidade do indivíduo de responder por sua vida, de fazer suas próprias escolhas. Ou seja, o risco é, portanto, individual e o sujeito é o único responsável pelo dano decorrente de sua efetivação bem como por sua condição de vida.

Dessa forma, “a teoria do Risco Social articula-se a esta discussão, à medida que oferece a sustentação a uma intervenção pública voltada para as situações de exceção e para uma focalização das ações nos segmentos pauperizados da sociedade” (MARTINS, 2012, p. 90). Muitas das apreensões parciais do conceito de risco, vinculadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, foram incorporadas pelos governos, intelectuais e por trabalhadores da área social, e acabam reforçando o abandono da proteção às relações familiares e comunitárias. Reafirma-se então, a proteção do Estado como focal, pontual e mínima e negam-se as concepções de proteção e universalização firmadas no âmbito jurídico. Causando um efeito de culpabilização e responsabilização ao indivíduo de seus problemas, encarados desta forma como particulares/pessoais, assim como suas resolutividades. Nesta perspectiva, ainda segundo a autora, as leituras sobre risco social apresentam como consequência desdobramentos sérios no que tange ao encolhimento das políticas de bem-estar-social

Dentre as consideráveis reflexões que podemos extrair, torna-se relevante reafirmar que a política de Assistência Social tem sofrido verdadeiras retaliações com as transformações eminentes da mundialização do capital, exauridos da crise dos anos 70 que se alastram na contemporaneidade sobre novas infâmias.

#### **4 | CONCLUSÃO**

A nova configuração assumida pelo sistema capitalista a partir de meados dos anos 70 do século XX demandou um novo papel do Estado – agora “mínimo” – implicando uma reconfiguração das Políticas Sociais, as quais passaram a assumir outro estatuto que se encontra muito aquém do princípio da universalidade. Vive-se “[...] o legado de direitos conquistados nos últimos séculos que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser civil e política, erodindo a cidadania social” (IAMAMOTO, 2008, p.197).

No Brasil, o maior exemplo concreto dessa dinâmica enfrentada pelas políticas

sociais é a Seguridade Social, que vem sendo esvaziada em nome do ajuste fiscal do governo federal - cujo objetivo é alimentar o *superávit* primário para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública - através da DRU, que tem como principal objetivo manter crédito com o capital internacional, abrindo as portas do Brasil para a especulação financeira, dando margem às políticas meramente emergenciais, descontinuadas, fragmentadas, restritivas, focalizadas na pobreza extrema.

Assumir a proteção social sobre estas diretrizes significa rotular, estigmatizar o sujeito como dependente, incapaz de sair de sua condição de pobreza por incapacidade, imprimindo um caráter moralizador sobre o direito. Em que os programas ofertados nesta perspectiva, acabam por ser ainda mais limitados, excludentes, favorecendo que as ações sejam apenas pontuais, focalizadas, e descontínuas.

Considerando a assistência social como esta política protetiva e a destacando quanto a sua centralidade na Seguridade Social, assumindo a condição não apenas de articuladora e mediadora de acessos para as demais políticas, mas como política estruturadora, como estratégia de inclusão, não correspondendo assim a sua função social, mas respondendo as exigências do capital que se utiliza nesta conjuntura atual da assistência social para provocar tentativas de estabilização econômica, disseminando a separação das classes sociais, promovendo a solidariedade, a harmonia social através do convívio e do fortalecimento de vínculo e imprimindo o discurso de oportunidades iguais para todos, por meio da própria política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, A. A. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSSETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (orgs). *Capitalismo em crise, Política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, E. & GENTILLI, P. (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ªed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

CASTEL, R. **A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”**. *CADERNO CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <http://WWW.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=193>.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MANDEL, E. **A Crise do Capital**. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

MARTINS, A. C. **Risco Social: terminologia adequada para a proteção social e garantia de direitos**. In. *Em Pauta* – n. 29, v.10.p. 85-99. Rio de Janeiro, 2012.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da**

**previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. **Uma face contemporânea da Barbárie.** In: III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”. Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010.

PNAS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Brasília, 2004.

SALVADOR, E. **Crise do capital e o socorro do fundo público.** In: BOSHETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (orgs). *Capitalismo em crise, Política social e direitos.* São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, S. S. de S. **A política social brasileira na conjuntura da crise internacional.** In: DAVI, J; MARTINIANO, C; PATRIOTA, L. (orgs). *Seguridade Social e Saúde: tendências e desafios.* Campina Grande, ADUEPB, 2011.

SOARES, L. T. Ajuste no Brasil; a entrada retardatária. In: **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** São Paulo: Cortez, 2000.

## SERVIÇO SOCIAL E PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NA ÁREA DA POLÍTICA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

### **Ângela Kaline da Silva Santos**

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João  
Pessoa (PB)

### **Lucicleide Cândido dos Santos**

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João  
Pessoa (PB)

### **Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida**

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João  
Pessoa (PB)

**RESUMO:** Esse trabalho objetiva analisar as dissertações de mestrado vinculadas à área da Política Social, defendidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba no período de 1982 a 2010. Para tanto, embasa-se na análise da crise da Modernidade e da emergência da Pós-Modernidade com o intento de verificar as inflexões dessa crise na produção do conhecimento do Serviço Social, materializada nas dissertações de mestrado, defendidas no PPGSS entre os anos de 1982 a 2010. O percurso histórico brasileiro dessas três décadas, contextualizadas pelos influxos da crise do capitalismo em meados da década de 1970, corresponde aos “trinta anos perversos” (1980-2010). Essas determinações macrosocietárias inletem sobre o Serviço Social, materializadas na produção do conhecimento. Em termos metodológicos, caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica

e documental com a utilização do estado da arte para mapeamento analítico das tendências que tipificam o universo das dissertações investigadas, com uso de instrumentos e técnicas quanti-qualitativas de coleta e de análise dos dados. Este processo investigativo adotou a perspectiva teórico-metodológica de cunho histórico-crítico marxista. Os resultados atestam que a área de concentração da Política Social compõem 78,2% (183) das dissertações de mestrado defendidas, tendo essa área prevalência nas produções do PPGSS/UFPB em relação à área de concentração de Fundamentação Teórico-Prática do Serviço Social com 21,7% (51). Conclusivamente, a análise das Políticas Sociais, presente nas dissertações de mestrado, indica a contribuição do Serviço Social para a compreensão dessa realidade e das demandas profissionais, mediante a predominância do legado do Projeto de Modernidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Social; Produção do Conhecimento; Política Social; Modernidade; Pós-Modernidade.

**ABSTRACT:** This work aimed to be analyzed as master's dissertations linked to the area of Social Policy in 2010. For this, based on an analysis of the crisis of the modernity of the emergence of Post-Modernity in order to verify how the crisis infiltrates the the production of

Social Service knowledge, materialized in the master's dissertations, defended in the PPGSS between the years 1982 to 2010. Influences of the crisis of capitalism in the 1970s, corresponding to the "thirty perverse years" (1980-2010). Macrosocial determinations about Social Work, materialized in the production of knowledge. In methodological terms, the target characteristics of the bibliographical and documentary research with the use of the state of the art for the analytical mapping of the trends that typify the universe of the investigated dissertations, with the use of quantitative instruments and techniques of data collection and analysis. This investigative process adopted a theoretical-methodological perspective of Marxist historical-critical nature. The results found are an area of Social Policy concentration composed of 78.2% (183) of the master's dissertations defended, having as an area of influence the PPGSS / UFPB in relation to the area of concentration of the Theoretical-Practical Foundation of Social Work with 21.7% (51). Conclusively, an analysis of Social Policies, present in Master's dissertations, indicates a contribution of Social Service to reality and to professional demands, through a predominance of the legacy of the Modernity Project.

**KEYWORDS:** Social Work; Knowledge Production; Social Policy; Modernity; Postmodernity

## 1 | INTRODUÇÃO

Em termos introdutórios, indica-se que a produção do conhecimento no Serviço Social, através das Dissertações de Mestrado Acadêmico produzidas pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFPB foi analisada a partir da conjuntura de crise do capitalismo tardio e suas inflexões que demarcam novas demandas e desafios postos à sociedade.

Acresce-se que a adoção da metodologia do estado da arte, permitiu deslindar e mapear as tendências adensadas nas produções das Dissertações defendidas na área de Política Social do Programa de Pós-graduação/UFPB no recorte temporal de 1982 a 2010. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica em torno do universo de 183 Dissertações de Mestrado vinculadas à área de concentração retrocitada.

Vale ressaltar que o Programa de Pós-graduação em Serviço Social (UFPB) dispõe de um universo de 234 Dissertações, defendidas entre os anos 1982 a 2010, distribuídas em 183 (78,2%) Dissertações na área da Política Social e 51 (21,7%) da área de Fundamentação Teórico-Prática do Serviço Social. Entretanto, este estudo propõe-se a analisar as produções vinculadas à área de Política Social. Este estudo embasa-se teórico e metodologicamente no materialismo histórico dialético. A coleta dos dados processou-se através da pesquisa bibliográfica e documental das fontes, por via eletrônica.

As Dissertações analisadas nessa pesquisa foram processadas com a utilização do estado da arte. Segundo ROMANOWSKI e ENS (2006, p. 39), as pesquisas são

denominadas de estado da arte “[...] quando abrangem toda uma área do conhecimento, nos diferentes aspectos que geraram produções”. E foram analisadas a partir de dois indicadores, a saber: indicadores referentes à área de conhecimento e indicadores autorais.

## **2 | POLITICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000.**

A ditadura militar (1964 – 1985) expande a cobertura da política social no Brasil, numa dinâmica de expansão dos direitos sociais e restrição dos direitos civis e políticos, caracterizada como um processo de modernização conservadora. Tendo um sistema dual de políticas sociais: pública e privada. Esse é o período de crescimento econômico, o chamado “milagre brasileiro”, com a introdução da produção em massa de bens de consumo duráveis, que vinha acontecendo desde 1955, para um consumo de massa restrito.

A partir de 1974, apresentam-se os primeiros sinais de esgotamento da ditadura militar, e os anos pós-74 são marcados por uma abertura lenta e gradual do regime no caminho para uma transição democrática. Esse se torna o contexto que marcará os anos de 1980, um período de conquistas democráticas, mas também conhecido como a “década perdida” do ponto de vista econômico, por conta da crise do endividamento externo, que marca os países da América Latina, causando um empobrecimento generalizado, crises dos serviços públicos por conta do aumento da demanda e desemprego, além de um processo altamente inflacionário.

Na Nova República (1985/1989), instaurada logo após a ditadura militar, as políticas sociais mantêm a característica compensatória, seletiva, fragmentada, marcada por iniciativas baixas no enfrentamento da “questão social”. Um exemplo é o Programa do Leite, que foi criado durante o governo Sarney, deixando de implementar propostas de reestruturação das políticas públicas. Esse período é pautado por um grande debate acerca do desenho institucional das políticas públicas. Tendo destaque o Movimento de Reforma Sanitária, que influenciou a Assembleia Constituinte no processo do redesenho da Política Social da Saúde. O texto constitucional foi aprovado em outubro de 1988 e “[...] o complexo da seguridade social foi o que apresentou maiores avanços legais, considerando as tentativas de integrar os sistemas de saúde, previdência e assistência social”. (POCHMANN, 2004, p.88).

A vitória de Fernando Collor de Melo na primeira disputa presidencial direta em 1989 após o regime militar, marca a implementação dos ajustes neoliberais no Estado brasileiro. Todavia, esse processo é intensificado a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso, que ratificou a contrarreforma do Estado.

Enquanto um conjunto de ideias conservadoras, o neoliberalismo, expande a liberdade e expansão do mercado, diminui o tamanho Estado, e aprofunda as

desigualdades sociais. O Estado com vistas a contribuir com os interesses do capital cada vez mais passa a prosseguir no movimento de desresponsabilização social sob o discurso de que a implementação de Políticas Públicas ocorre de forma ineficiente, passando a legitimar as organizações da sociedade civil na gestão dos Programas de Proteção Social.

Em resumo, nos anos de 1990, as Políticas Sociais tornam-se privatizadas, focalizadas, seletivas e descentralizadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) em um contexto em que crescem as demandas sociais em face do aumento do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais.

Onovodesenvolvimentismosurgeno séculoXXI apósoneoliberalismoexperimental sinais de esgotamento. As diretrizes estratégicas do neodesenvolvimentismo são o crescimento econômico com menor desigualdade, maior eficiência das instituições do governo e maior eficiência dos mercados em que o foco são as políticas macroeconômicas. Alinhado a esse processo, os anos 2000 em toda América Latina vivenciaram a acessão dos governos ditos progressistas.

No Brasil, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder central significou um marco histórico para o país, onde um ex-operário alcança a presidência. Essa ascensão de Lula ao poder central se inscreve num momento de retrocesso da organização da classe trabalhadora, e contou com alianças políticas que representam interesses diferentes. Esse governo continua com posições que reafirmam o processo ocorrido durante o governo FHC, segundo Cantalice

A defesa da estabilidade econômica, o compromisso do orçamento com a sustentação dos liames do capital financeiro e, por outro lado, apesar do alarme midiático do governo acerca do gasto na área social com suas políticas compensatórias, os registros do parco investimento direto em políticas sociais demonstram nitidamente a direção a direção político-econômica desse governo. (2009, p. 10).

A marca das políticas sociais nesse período são a fragmentação, a seletividade e a centralidade da intervenção da extrema pobreza, mesmo com os avanços na proteção social com a Constituição Federal de 1988, e por alguns estatutos e legislações sociais. O que começou com FHC, foi intensificado com Lula, tendo como carro chefe de seu governo o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

Nos governos petistas, o discurso adotado expressa a união entre o desenvolvimento econômico e desenvolvimento social como mecanismo de enfrentamento das expressões da “questão social”. Embasa-se na expansão do emprego e, em decorrência, a expansão do consumo. Assim, ao passo que os governos petistas investiam na economia e na livre circulação do mercado, tentaram promover programas sociais, com destaque os programas de transferência de renda, conferindo centralidade à Política de Assistência Social, cuja Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 traz uma nova arquitetura e organização para essa política e a

criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Nesse contexto, as demais políticas sociais tornam-se alvos de transformações que as colocam como produto mercantil do capital, por meio das privatizações institucionais desde a década de 1990 e intensificadas nos anos 2000, como o sucateamento da educação básica e a privatização do ensino superior.

No item seguinte, passa-se a analisar os dados das dissertações vinculadas à área de concentração da Política Social durante os anos de 1982 a 2010.

### **3 | ANÁLISES DAS DISSERTAÇÕES DE MESTRADO NA ÁREA DE POLITICA SOCIAL DO PPGSS NOS ANOS DE 1982 A 2010**

Num total de 234 dissertações defendidas entre os anos de 1982 a 2010, verificou-se a prevalência expressiva da área de concentração Política Social com 78,2% (183) dissertações defendidas, e conseqüentemente, 21,7% (51) restantes vinculam-se à área de Fundamentação Teórico-Prática do Serviço Social. Quanto às décadas, observa-se que nos anos de 1980: há 29 obras defendidas, 62,1% (18) vinculam-se a área de concentração da Política Social e 37,9% (11) à área de Fundamentação Teórico-prática; nos anos de 1990, constata-se o crescimento da área da Política Social com 77,6% (52) e 22,4% (15) na área Fundamentação Teórico-prática, totalizando em 67 obras produzidas na referida década; e, nos anos 2000, há um total de 113 obras, deparando-se com a alta incidência de 81,8% (113) dissertações vinculadas à área de concentração Política Social e 18,1% (25) à área de Fundamentação Teórico-Prática do Serviço Social.

Esse significativo percentual de produções acadêmicas em torno das Políticas Sociais no PPGSS/UFPB expressa uma tendência investigativa do Serviço Social brasileiro, já constatado em inúmeras pesquisas e publicações. A interlocução do Serviço Social com as Políticas Sociais no Brasil inicia nas três últimas décadas do século XX e, no início do século XXI, essa relação consolida-se.

O indicador área de conhecimento refere-se frequência de ocorrências dos campos das Políticas Sociais nas Dissertações de Mestrado, vinculadas à Área Política Social do PPGSS/UFPB.

Com a maior incidência, destaca-se a Política de Saúde com o total de 15,8% (28) obras, sendo: em 1980, uma dissertação defendida; nos anos de 1990, são 05; e nos anos de 2000 há um crescimento considerável com a defesa de 23 dissertações. Em seguida, aponta-se Política da Criança e Adolescente com um total de 14,7% (27), sendo que: não há dissertação defendida nos anos de 1980; nos anos de 1990, foram 10; e, na década de 2000, com 17. Seguidamente, tem-se a Política de Assistência Social com o total de 25, sem nenhuma incidência anos de 1980; nos anos de 1990 com 07 dissertações; e anos 2000, com 18, constatando o crescimento dessa Política, principalmente na Era Lulista com a aprovação da Política Nacional de Assistência

Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004. A seguir, a Política de Educação com um total de 19, sendo 03 nos anos 1980; 07 nos anos de 1990; e 09 dissertações defendidas nos anos 2000.

Logo após, tem-se o campo das Políticas Agrárias com um total de 16 dissertações, sendo: 02 na década de 1980; nos anos de 1990 há um crescimento com 10 obras; e anos 2000 essa incidência diminui drasticamente com 04 dissertações defendidas. Em seguida, cita-se a Política de Habitação com um total de 08 dissertações, com maior incidência dos anos de 1980 com 04 dissertações; nos anos de 1990, essa incidência diminui para 03; e nos anos 2000 com apenas 01 dissertação defendida. A Política para a Pessoa Idosa indica um total de 08 dissertações defendidas apenas nos anos 2000, portanto, sem nenhuma incidência nos anos de 1980 e 1990. A seguir, a Política da Pessoa Com Deficiência com 07 dissertações defendidas apenas nos anos 2000. A Política da Saúde Mental apresenta um total de 06 dissertações defendidas, sendo 01 na década de 1990; e 05 nos anos 2000.

Em seguida, registra-se o foco investigativo na Política Social com 05 dissertações que trazem uma discussão mais geral, por esse motivo não foram setorizadas como as demais. Nos anos de 1980, incide 03; tem-se uma diminuição nos anos 1990 com apenas uma; e também uma dissertação nos anos 2000.

As políticas com menor incidência são: Política Sobre Drogas 2,1% (04) obras; a Política para a Família com 1,6% (03); a Política de Saúde do Trabalhador também conta com 1,6% (03); com 0,5% (01) dissertação cada uma das seguintes políticas: a Política da Previdência, Política de Segurança Pública, Política para a Mulher, a Política para a Juventude e a Política Cultural. Registra-se 17 dissertações defendidas em que não foi possível identificar o campo da Política Social.

As políticas sociais setoriais são frutos da totalidade do real que se apresenta ao assistente social, por isso a produção do conhecimento contribui para a compreensão dessas realidades, no intuito de subsidiar a perspectiva do profissional na sua intervenção.

O indicador autoral é referente à frequência de ocorrências dos autores mais citados e obras referenciadas nas Dissertações de Mestrado vinculadas à Área Política Social do PPGSS/UFPB.

Com a maior incidência, destaca-se Karl Marx, filósofo alemão (1818 – 1883), com um total de 13,8% (109) ocorrências, sendo: nos anos de 1980 com 20 citações; nos anos de 1990 com 32 ocorrências; e continuando a aumentar com nos anos de 2000 com 57 citações. A influência marxiana e marxista se torna hegemônica no Serviço Social nos anos de 1980, com a Reforma Curricular de 1982, que apresenta uma tentativa de ruptura ao conservadorismo, até então dominante, mediante a adoção do legado marxiano e marxista. Posteriormente, processa-se uma revisão curricular, em 1996, que consolidada o legado marxiano e marxista, materializo nas Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Bacharelado de Serviço Social, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Educação, em 2002.

As obras mais referenciadas de Karl Marx são: O Capital - livro 1, O Manifesto do Partido Comunista e os Manuscritos Econômicos- Filosóficos de 1844.

Em seguida, identifica Maria de Cecília Minayo com 12,4% (98) incidências, com um aumento gradativo de citações durante as décadas: nos anos de 1980, com apenas 01 citação; na década de 1990, conta com 12; e nos anos 2000 aumenta significativamente para 85 citações.

As obras citadas nas Dissertações pesquisadas foram na área da Pesquisa, são elas: Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade, na qual é a organizadora, publicada pela Vozes e se encontra em sua 32ª edição em 2012; e o Desafio do Conhecimento, em 6ª edição 2000.

Em sequência, cita-se Aldaíza Sposati com 11,7% (92) de incidências, tendo um crescimento notável durante as duas últimas décadas: nos anos de 1980 com apenas uma 01 citação; na década de 1990 com 30; e nos anos 2000 com 61 citações.

As obras mais citadas dessa autora são: Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras – uma questão de análise, em coautoria com Maria de Carmelita Yasbek, Maria do Carmo Brant de Carvalho e Dilsea Adeodata Booneti. A referida obra se encontra em sua 12ª edição (2014); Gestão Municipal do Suas – Desigualdade no financiamento, despesas e forças do trabalho (2014); e Topografia Social da Cidade de João Pessoa (2010).

Em seguida, arrola-se Potyara Amazoneide Pereira Pereira, a segunda autora mais citada da área de conhecimento do Serviço Social com 10,3% (81) das citações nas dissertações do PPGSS. Essa autora incide em 1990 com 22, e nos anos 2000 com 59 citações.

Quando aos demais autores, evidenciam-se: Vicente de Paula Faleiros com 10% (70) de incidência; Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida com 8,4% (66); Michel Foucault e José Paulo Netto com 7,2% (57); Antônio Gramsci 6,8% (54); Marilda Villela Iamamoto 6,6% (52); Francisco de Oliveira 6,3% (50).

#### **4 | CONCLUSÃO**

Em termos conclusivos, constata-se que a produção do conhecimento na área do Serviço Social amplia-se nas últimas décadas, e o crescimento dessa produção contribui com a própria profissão, desenvolvendo cada vez mais a criticidade, a maturidade intelectual e o aumento da massa crítica.

Verificou-se o crescimento das dissertações de mestrado vinculadas à área de concentração da Política Social. Quanto aos objetos de análises dessas dissertações, comprovou-se que estão alinhados com os determinantes históricos das três décadas contempladas nesta pesquisa, demonstrando que os assistentes sociais estão intensificando as pesquisas nessa área para compreender, analisar e dar respostas concretas as demandas sociais postas, que são demandadas nos seus espaços

ocupacionais.

Quanto à discussão sobre Modernidade e Pós-Modernidade e seus influxos na produção de conhecimento de Serviço Social, constatou-se que o Projeto da Modernidade por meio da adoção ao legado marxista e marxiano continua hegemônico, conforme se constatou na predominância dos estudos sobre categorias macrosociais e na adoção de autores mais citados, embora se reconheça a ofensiva pós-moderna que ameaça o projeto profissional do Serviço Social, contudo ainda é incipiente na produção das dissertações de mestrado da UFPB.

## REFERÊNCIA

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

CANTALICE, Luciana Batista de Oliveira. **Projeto Ético- Político do Serviço Social Brasileiro: as teses da crise, da (possível) dissolução da hegemonia e da viabilidade histórica**. Rio de Janeiro: PPGSS/UERJ, 2009.

POCHMANN, Marcio. **O desafio da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. *In: Diálogo Educacional* - Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=237&dd99=view&dd98> (Acesso em 11/08/2017).

## PÓS-MODERNISMO E OS ENTRAVES E DESAFIOS POSTOS AO PROJETO ÉTICO-POLÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

### **Bismarck Oliveira da Silva**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Pós-Graduando em Instrumentalidade do Serviço Social pela Faculdade Ademar Rosado (FAR). Graduação em Serviço Social pelo Centro Universitário Facex (UNIFACEX). E-mail: Bismarck.oliveirasilva@gmail.com

### **Maria Tereza de Oliveira**

Professora do Curso de Serviço Social do Centro Universitário Facex. Mestra em Filosofia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduação em Serviço Social e Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: terezafilosofa6@gmail.com

**RESUMO:** O artigo analisa impactos das teorias pós-modernas e suas estratégias na atualidade brasileira no processo de implementação e consolidação dos projetos societários e profissionais. O objetivo geral é desvelar elementos que expliquem hoje o direcionamento social estratégico do projeto profissional do Serviço Social brasileiro mesmo com a aderência de seguimentos profissionais a perspectivas pós-modernas. Os objetivos específicos dividem-se em três categorias: a) analisar como as teorias pós-modernas se expressam nos projetos societários e profissionais; b) discriminar o conjunto de

estratégias utilizado pela categoria profissional na construção de uma direção social estratégica; e c) refletir acerca do fenômeno da vontade potência na estruturação e articulação de projetos profissionais e societários. Para finalizar, mesmo em tempos de estratégias neoconservadoras e de crise orgânica através da ampliação de poderes político-econômico patriarcais, patrimonialistas e segregadoras, na agenda do projeto societal burguês que tem proporcionado retrocessos contemporâneos no âmbito de políticas públicas setoriais é possível identificar vitórias da direção ético-política da categoria do Serviço Social e de projetos societários convergentes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Projeto profissional; Projeto societário; Neoconservadorismo; Pós-modernismo; Pós-neoliberalismo.

**ABSTRACT:** The paper analyzes the impacts of postmodern theories and their strategies in Brazilian reality in the process of implementation and consolidation of corporate and professional projects. The general objective is to unveil elements that explain today, the strategic social direction of the professional project of the Brazilian Social Work, even with the adherence of professional segments to postmodern perspectives. The specific objectives are divided into three categories: a) analyze how postmodern theories are expressed in

corporate and professional projects; b) to discriminate the set of strategies used by the professional category in the construction of a strategic social direction; and c) reflect on the phenomenon of willpower in the structuring and articulation of professional and corporate projects. Finally, even in times of neoconservative strategies and organic crisis through the expansion of patriarchal, patrimonialist and segregating political-economic powers, in the agenda of the bourgeois societal project that has provided contemporaneous setbacks within sectoral public policies, it is possible to identify leadership victories ethical-political category of the Social Work category and of convergent corporate projects.

**KEYWORDS:** Professional project; Corporate project; Neoconservatism; Post-neoliberalism; Post-modernism.

## 1 | INTRODUÇÃO

Trata-se com este artigo de compreender os impactos das teorias pós-modernas diante do conjunto das estratégias utilizadas pelos profissionais segundo seu posicionamento político na defesa e consolidação dos projetos societários e profissionais.

A metodologia utilizada é a abordagem qualitativa, com caráter exploratório, valendo-se de revisão de literatura. O objetivo geral, é desvelar elementos explicativos hoje do direcionamento social estratégico do projeto profissional do Serviço Social brasileiro. Os objetivos específicos dividem-se em três categorias: a) analisar como as teorias pós-modernas se expressam nos projetos societários e profissionais; b) descrever o conjunto de estratégias utilizados pela categoria profissional na construção de uma direção social estratégica; e c) refletir acerca do fenômeno da vontade potência na estruturação e articulação seja de projetos societários ou profissionais.

Com isso, buscamos, esclarecer os processos de resistências do Serviço Social às investidas do modelo político-econômico vigente, diante da crise orgânica do capital estar abrindo margem para o retorno de perspectivas neocoservadoras (pós-modernas), configurando diversos retrocessos contemporâneos. Mesmo assim, é possível identificar vitórias da direção ético-política estratégica da categoria do Serviço Social e de projetos societários convergentes.

## 2 | O PENSAMENTO PÓS-MODERNO E OS PROJETOS SOCIETÁRIOS E PROFISSIONAIS NO BRASIL DE HOJE

José Paulo Netto vem defendendo desde 1999 que a categoria profissional de assistentes sociais não é um bloco identitário homogêneo. Também, parece haver um consenso de que grande parte dos profissionais está enveredando para o ecletismo e o retorno ao ideário positivista - o que tem ocasionado equívocos e incompreensões

teóricas a objetivos sociais estratégicos em comum.

É diante de tais questionamentos e assertivas que diversos estudiosos da temática começaram a registrar essa intenção desde os fins da década de 1970 (MOTA, 2007), (NETTO, 2007), (MOTA; AMARAL, 2009) e (BRAZ; TEIXEIRA, 2009), porém, é no final do século XX que fica mais objetivo o direcionamento da categoria dos assistentes sociais, com a reformulação do Código de Ética Profissional (1993), Lei de Regulamentação da profissão (Lei nº 8.662/93) e das Diretrizes Curriculares recomendadas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social - ABEPSS (1996, 1999, 2002).

Mesmo diante de avanços quanto à estruturação e articulação dos profissionais que compõem o projeto profissional no contexto histórico brasileiro, o capital e sua agenda pós-neoliberal (DINIZ; BOSCHI, 2007) investe na perspectiva de desarticulação e fragmentar os movimentos sociais e frações de classe:

Enquanto dominação e direção, a hegemonia assegura a uma determinada classe certo poder, mas ao mesmo tempo expressa o caráter democrático. Gramsci identifica explicitamente a noção de hegemonia à democracia como relação orgânica entre dirigentes e dirigidos. É a partir do conceito de hegemonia e da função que os intelectuais desempenham nos aparelhos de hegemonia, que, progressivamente, Gramsci amplia o seu conceito de Estado (OLIVEIRA, 1996, p. 63).

Nesse sentido, no Brasil historicamente, grande parte dos profissionais de Serviço Social, unida pela categoria trabalho, tem sentido as sequelas de tais ofensivas como nos afirma Mota e Amaral (2009). Portanto, a desarticulação de movimentos e a tentativa de descrença em metanarrativas e na “direção sociopolítica no processo de ruptura com o conservadorismo” (ABRAMIDES, 2006, p. 71) de cunho marxista podem refletir negativamente no campo interventivo a partir do pragmatismo e/ou tecnicismo no reaparecimento de uma *reação neoconservadora* constitutiva de teorias pós-modernas (IAMAMOTO, 2015).

As teorias pós-modernas, consideradas hoje a responsável central na cena das transformações societárias, se caracterizam por priorizar o tempo presente (o agora) desconsiderando a historicidade humana, prevalecendo à efemeridade, a fragmentação a idealização dos sentimentos e o espírito individualista, opondo-se a qualquer crítica científica ou pensamento que contemple o conceito de totalidade ou realidade complexa, voltando-se para a subjetividade humana, opondo-se a qualquer organização da sociedade em prol de legitimação ética, moral ou identitária, a partir da máxima de que “a verdade é que não existe verdade absoluta”, permitindo-o explorar sem medida o campo da abstração humana (HARVEY, 1992). Em contrapartida, existe na essência das teorias pós-modernas um elemento contraditório: o fato de considerar a não existência de verdades absolutas. Se o pensamento pós-moderno for ter como legítimo tal afirmação, é provável que este coloque em xeque seu legado e seja ofensivo tanto à natureza humana quanto a si, já que poderia ser facilmente desconstruído

pelos mesmos que o criaram, já que tem se apoiado na premissa fundante da razão subjetiva (JAMESON, 1996).

Atualmente, esse conjunto de elementos abarcados pelas teorias pós-modernas são, na visão de Braz (2007), o que corrobora que este levante dois argumentos em defesa da ideia de uma crise de hegemonia do projeto ético-político profissional: o primeiro, baseia-se no argumento de que a categoria é desprovida de estratégias para uma superação do sistema capitalista brasileiro, não tendo capacidade, até o presente momento, para unificar interesses sociais relacionados aos projetos societários diante da diversidade de projetos da classe trabalhadora e disputa entre este e a classe dominante; o segundo está relacionado à massificação da formação e às condições materiais, ou seja, da mercantilização do ensino superior e da precarização das condições objetivas de trabalho para realização do exercício profissional. Entretanto, há entendimentos diversos e até opostos acerca da afirmativa do autor citado acima sobre um possível descrédito na hegemonia do projeto ético-político profissional do Serviço Social, onde Ramos (2009) afirma que

não temos, na conjuntura atual, elementos concretos para concluir que existe uma crise de hegemonia do projeto ético-político do Serviço Social, pois nas suas três esferas constitutivas não há indicativos para tal. Do ponto de vista da produção do conhecimento, notamos que a predominância da teoria social crítica nas nossas produções permanece. É só olharmos, por exemplo, a biblioteca básica da Cortez, todos numa direção de afirmação do nosso projeto; se analisarmos, também, os materiais do curso do CFESS/ABEPSS e CEAD/UNB, [...] percebemos que a direção social está mantida neste âmbito da produção de conhecimento. [...] No âmbito dos nossos instrumentos normativos não identifiquei elementos para falar de crise de hegemonia. [...] E na dimensão da organização política, penso, também, que mantemos, na multiplicidade das entidades representativas nacionais [...] uma direção política de sustentação ao projeto profissional hegemônico (RAMOS, 2009, p. 47).

A partir do exposto, pode-se concluir que não se deve descartar, por completo, que tais elementos ressaltados por Braz (2007) não podem vir a trazer desafios para o projeto profissional do Serviço Social, corroborando para uma possível inviabilização na concretização da implementação do direcionamento ético-político da Profissão e/ou fissuras na articulação com projetos de sociedade que vislumbrem um ideal de emancipação política para além dos moldes estabelecidos pelo capitalismo na busca da almejada emancipação humana. Todavia, o que se pode deixar marcado é que há argumentações de que o movimento hegemônico que tem se processado no interior da categoria vem contribuindo para que esta amplie seu horizonte e realize modificações éticas e políticas, tanto no âmbito de sua prática interventiva quanto na luta pela ruptura com as correntes neoconservadoras.

Para tanto, é preciso estar atento quanto às possíveis estratégias de contrarreforma frente à ideia de crise de hegemonia no direcionamento social do projeto profissional, o que não quer dizer que a categoria que tem como bandeira de luta tal projeto, na afirmação de sua direção social, tenda a se afastar ou a desacreditar que a natureza

deste esteja em decadência; pelo contrário, tem-se presenciado um movimento de resistência ao conjunto das teorias neoconservadoras constitutivas do pensamento pós-moderno em suas várias frentes aos processos de dilapidação, tanto do novo projeto profissional, ainda em construção, quanto à sua articulação com projetos societários que caminhem em paralelo.

### 3 | A VONTADE DE POTÊNCIA MATERIALIZADA NO PROJETO PROFISSIONAL

Mas de fato o que seria o fenômeno da Vontade de potência? Inicialmente, o termo foi criado pelo filósofo alemão Nietzsche (1985) onde o mesmo defende em sua tese que seria um instinto da natureza humana que permite criar um novo ambiente, experimentar novos contextos, inverter valores e princípios, se despir da moral e inventar novos modos de vida. Tal vontade de potência seria para o referido filósofo insaciável, cuja força superaria os sentidos da ação teleológica do ser humano, que se manifesta no movimento das relações sociais em suas variações, de maneira que o mundo seria regido por uma força em permanente transformação, traspassando também para o campo subjetivo do pensamento humano. Diante disto, da apropriação subjetivista da vontade de potência por determinadas categorias profissionais e segmentos sociais, tem-se presenciado o avanço de teorias neoconservadoras tanto nos projetos profissionais quanto nos projetos societários.

Entretanto, para a categoria dos profissionais de Serviço Social, a vontade de potência tem se expressado no exercício profissional de forma diferenciada, justamente pelo fato de termos referenciais teórico-metodológicos definidos, identidade estabelecida pautada em metanarrativas (legado marxista e neomarxista) e capacidade ético-política de reavaliação permanente de nosso projeto ético-político. Por isso levantamos a hipótese de que estamos utilizando de forma construtiva, o que aqui denominamos de *vontade de potência da categoria profissional*, que configura-se como elemento do movimento de intenção de ruptura do projeto profissional que se opõe ao conservadorismo ou o atual neoconservadorismo, se desvencilhando de ranços de teorias de base neotomista, neopositivista e estrutural-funcionalista, e também, como elemento impulsionador no projetar teleologicamente a luta para concretização de uma nova ordem societária, imprimindo um significado sócio-histórico e político que ainda nos põe em movimento.

Sendo assim, a vontade de potência da categoria profissional, para sua efetivação depende de determinantes socio-históricos da sociedade, tendo em vista que a multiplicidade cultural de determinada sociedade institui uma ética e/ou uma moral que são construídas coletivamente, as quais estabelecem as normas, regras e parâmetros de sociabilidade.

Tal expressão do ser humano é uma constatação do entendimento da construção social da ética. E Nesse contexto, é válido ressaltar que o homem tem sido influenciado

historicamente por duas dimensões fundamentais na sua relação com a natureza: por um lado a dimensão instintiva e por outro a dimensão teleológica. A segunda dimensão merece destaque porque é através dela que o ser humano manifesta sua capacidade de planejar/projetar suas ações antes de executá-las, expressando assim, a relação da ação concreta pensada a partir do trabalho, ou seja, ação teleológica (MARX, 1980). Tal capacidade teleológica é o que distingue os homens dos animais, sendo esta permeada por princípios, valores, hábitos, ou seja, por uma consciência ética que conduz a moral de determinada cultura. Com base nesta afirmativa, Marx (1980) explicita que

uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo de trabalho, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto, um resultado que já existia idealmente (1980, p. 411).

Por isso é importante ressaltar que o concreto pensado (em Marx é a unidade na diversidade, isto é, a totalidade) categoria esta constitutiva da ética reflexiva revela-se no cotidiano da sociedade por laços de expressões ideológicas e culturais as quais concretizam a intencionalidade da ação teleológica. Mais também, este mesmo cotidiano, pode-se revelar como espaço de reprodução do senso moral e da consciência moral. Portanto, entende-se que por mais fechada que a moral seja ela possui uma capacidade de transgredir determinados valores e princípios construídos socialmente, independente de expressar uma ideologia conservadora ou progressista. Esse processo de transgressão se dá basicamente pela dialética do projeto de sociedade que esteja sendo proposto/implementado em um tempo histórico (CARDOSO, 2013).

Mas de fato, como é que o senso moral e a consciência moral manifestam-se diante de nossas ações? Esse processo ocorre quando temos dúvidas, quando algo nos impulsiona a intervir em determinada situação de conflito ou em se posicionar sobre determinado questão ou cultura, conduzindo assim, nossas ações e valorando-as de acordo com as consequências tanto para os envolvidos quanto para nós mesmos (CHAUÍ, 2012). Por isso, entende-se que o senso e a consciência moral também pode se manifestar diante dos sentimentos ( vaidade, ódio, bondade, revolta) ou se expressar por uma consciência acrítica e alienada, aqui chamada de conservacionista clássica.

No campo que permeia a moral de uma determinada sociedade, segundo Chauí (2012) estão postos também juízos éticos cujos mesmos podem expressar-se através de juízos de valor ou de fato: 1) o juízo de valor – refere-se a avaliações dos objetos, dos fenômenos, dos seres humanos e/ou de situações sobre a dualidade do que é bom ou ruim ou mesmo dos desejos e dissabores dos sujeitos; 2) o juízo de fato – dá conta da realidade concreta, de como as coisas são e como estas são produzidas e reproduzidas na sociedade.

Como exemplo, podemos inferir que os valores éticos de uma sociedade não necessariamente corroboram para consolidação de valores e princípios democráticos, pois nossos atos e ações são perpassados hora pelo ethos conservador hora pelo ethos progressista dependendo do projeto de sociedade que esteja posto seja para questioná-lo seja para conservá-lo (SOBRINHO, 2017). Nesse movimento, percebe-se uma tendência cultural de manter padrões morais ao longo do tempo, delineada pela consciência e senso moral, o que leva por um lado a sua naturalização e por outro revela sua origem como valor ético de caráter socio-histórico.

Portanto o campo da ética é um conjunto de elementos, divididos entre os valores éticos e as expressões das condutas morais, sendo concretizada pelas ações dos “sujeitos éticos ou morais” (CHAUÍ, 2012). Pois é a partir dos valores que a ética reflete o modo cultural em que uma sociedade se organiza – dando direcionamento normativo seja a juízos de valor e/ou de fato, ao *dever ser* de uma determinada profissão, assim como, a ética não é alheia a contextos histórico-sociais, político-econômicos e/ou culturais.

Portanto, é no campo da ética crítico-reflexiva e da ação teleológica do projeto ético-político, que a vontade de potência da categoria profissional do Serviço Social, no movimento de distanciamento de perspectivas pós-modernas, reflete um posicionamento contemporâneo importante no campo ético-político da formação do ethos profissional: tanto na delimitação de princípios orientadores dos apontamentos teleológicos, éticos e políticos; quanto no cotidiano profissional, normativas legais e posicionamentos dos sujeitos éticos. Tais elementos juntos compõem o ethos profissional, segundo Cardoso e Torres (2016).

Porquanto, a vontade de potência tem se expresado em todas as dimensões em que o Serviço Social haze, tornando-se arma necessária e estrategicamente urgente, na afirmação da direção social estratégica basicamente contra três elementos definidores do pensamento pós-moderno hoje: a) de uma realidade baseada nas representações construídas pela racionalidade cognitiva; b) a natureza da emancipação humana vista como utópica, prevalecendo uma visão reguladora da sociedade (razão esvaziada de conteúdo sócio-político); e c) a verdade construída pelo consenso do aparente e do discursivo.

Tais elementos do pensamento pós-moderno têm de forma indireta repercutido negativamente na estruturação dos projetos profissionais na atualidade, onde Iamamoto (2015) nos alerta para uma dupla armadilha recorrente no Serviço Social:

De outro lado, o risco de repor objetivos finalistas dissociados da dinâmica conjuntural e dos sujeitos que lhe dão sustentação histórica: a "missão" nos primórdios do Serviço Social, a consigna da transformação social, tal como empregada no movimento de reconceituação do Serviço Social e reciclada como Serviço Social alternativo no contexto latino-americano da profissão (IAMAMOTO, 2015, p. 228-229).

Portanto, para materialização dos projetos profissionais estes não devem ficar no

campo da idealização, mas devem ser praticados mediante a “coragem que precisa ser lapidada todos os dias” (RAMOS, 2009, p. 42). Tal coragem aqui como elemento constitutivo da vontade de potência - que é a capacidade para pensar, criar, produzir e agir/executar a direção social estratégica partindo da intencionalidade do pensamento teleológico à produção concreta de um resultado histórico e social. Tal vontade de potência (esta não entendida aqui como apropriação de poder), mas sim, como o resultado de um coletivo profissional juntando forças em prol de objetivos em comum, rebatendo o pensamento pós-moderno, sua estratégia de pegada neoconservadora e de sua agenda pós-neoliberal da contrarrevolução burguesa. Sendo assim, podemos afirmar que o Serviço Social está em pauta e em permanente revisão no seio da profissão, no legado político e na produção de conhecimento através da direção sociopolítica das produções acadêmicas e literárias segundo Mota (2016), Mota e Amaral (2009), Ramos (2009) e Duriguetto e Marro (2016).

Portanto, parece consenso entre a maioria dos autores que se dedicam no estudo das dimensões e alcance do projeto profissional, que torna-se cada vez mais evidente que há um esforço para preservação e manutenção do aprofundamento dos ideais do novo projeto profissional e de sua necessária articulação com os movimentos sociais de horizonte semelhante rumo a uma nova ordem societária.

#### **4 | OS DESAFIOS DO PROJETO PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL E A VONTADE POTÊNCIA EM AÇÃO HOJE**

A crise orgânica que a política social brasileira contemporânea traz é uma realidade a qual se coloca inconsistente, segmentada e inexpressiva quanto às iniciativas de caráter preventivo e/ou protetivo, o que vai tencionar os projetos societários e limitar movimentos no corpo do projeto profissional do Serviço Social na medida em que desafia a categoria a dar respostas mais rápidas, com uma postura nova, investigativa e de autocrítica da realidade social - sendo as referidas dimensões conectadas com a análise da perspectiva de totalidade no embate as tendências neoconservadoras derivadas do pensamento pós-moderno.

Na contemporaneidade o Serviço Social tem montado sua resistência aos postulados do pensamento pós-moderno na luta da ruptura com segmentos conservadores de perspectivas contrarrevolucionárias tradicionalistas das ideias de autores como Edmund Burke ou mesmo dos neoconservadores de hoje guiados por perspectivas como a de Anthony Giddens (estruturalismo), do Ulrich Beck (sociologia do risco) ou mesmo de Karl Popper (teoria da refutação) na área da produção de conhecimento.

Com isso, o Serviço Social se depara com entraves/desafios contemporâneos no contexto global e brasileiro diante das estratégias do pensamento pós-moderno na desorganização política de luta coletiva e popular e das políticas públicas segundo

Behring e Boschetti (2016). Como exemplo concretos de retrocessos temos a Política de Saúde e Educação, que por via da Emenda Constitucional nº 95, aprovado no governo do presidente Michel Temer congelando recursos por duas décadas; a Política previdenciária com sua reforma apressada e a política trabalhista com sua legislação flexibilizada; e a Política de Assistência Social brasileira hoje, segundo Yazbek (2011) sendo acometida por recortes financeiros e assumindo a imagem de mera atenuadora da pobreza extrema.

Mas é no rastro do legado sócio-histórico de oito décadas do Serviço Social no Brasil, tido como legado de construção em permanente movimento baseado nas raízes do pensamento crítico dialético marxista, chocando-se com o pensamento pós-moderno que considera tal posicionamento ultrapassado, velho e retórico, e assim constituindo um problema para os pensadores burgueses contemporâneos, pelo pensamento crítico basear-se em metanarrativas (NETTO, 2016). Dessa forma, ratifica o autor que há indícios de que o pensamento pós-moderno já esteja influenciando o campo da produção de conhecimento no âmbito do processo educativo em geral, e em particular da produção de pesquisa relacionada ao Serviço Social.

Mesmo assim, Mota (2016) indica que no campo da produção do conhecimento não há atrofia dos estudos, mas sim, o Serviço Social como referência na construção de pontes culturais, ideológicas e políticas do pensamento de esquerda no Brasil alinhado ao pensamento marxista, luckacsiano e gramsciano opondo-se ao pensamento pós-moderno.

Contudo, o neoconservadorismo por ser uma ideologia emergente da crise do capital, se alimenta da ideia de que a única alternativa para a manutenção do capitalismo é sua conservação tanto na esfera intelectual quanto institucional, cuja mesma tem uma posição basilar referente às contradições do Serviço Social, resultando em entraves no exercício profissional e no processo de amadurecimento da dimensão da produção do conhecimento. O interessante é que só recentemente, entre os anos 1990 e 2000, é que percebe-se duas tendências de estudos que estão dando suporte à formação de uma massa crítica no interior do Serviço Social, são elas: estudos que abordam o “neoconservadorismo pós-moderno”, e também, os que priorizam o conservadorismo clássico, originário do discurso antirrevolucionário do período da revolução francesa, permitindo uma ampliação do debate acerca dessas temáticas. Diante do exposto, Souza (2016) reverbera que atualmente devemos ter como objetivos da construção do projeto ético-político do Serviço Social para rebater o avanço do neoconservadorismo a necessidade de combater urgentemente duas vertentes: a) a hipocondria da antipolítica - aversão a qualquer pensamento revolucionário radical democrático; e b) a política de conciliação de classes - que tenta anular qualquer dimensão de conflito ou desigualdade em as classes sociais.

Parece consensual que a luta pela expansão das políticas sociais e dos direitos por elas assegurados, seja elemento fundamental da constituição da liberdade e emancipação humana e base para a consolidação do projeto ético-político do Serviço

Social brasileiro, que sinaliza hoje a vontade de potência como ferramenta estratégica.

## 5 | CONCLUSÕES

E evidente que as tendências pós-modernas, a agenda pós-neoliberal e suas estratégias neoconservadoras seja de inspiração clássica ou contemporânea na produção do conhecimento têm reverberado indiretamente em entraves que podem afetar o processo de concretização tanto de projetos societários quanto de projetos profissionais. Mesmo assim, pode-se inferir que existe uma direção social que embasa o movimento do projeto hegemônico adotado pela categoria profissional do Serviço Social.

Porém, a profissão não pode/deve descansar no sentido de alcançar o horizonte de uma nova sociabilidade, na medida em que os elementos de uma futura crise já circulam nas dimensões do Serviço Social: produção do conhecimento (mercantilização e fragmentação do ensino); na prática político-organizativa (descrença em metanarrativas); e no cotidiano profissional – com a prática indiferenciada neoconservadora (restaurando a base sincrética do Serviço Social ou mesmo resgatando traços do pensamento formal-abstrato) que dão o tom pragmático, moralista e/ou psicologizante ou mesmo do ecletismo.

Portanto, acreditamos que por hora entendermos que estamos diante de um momento em que a categoria deve somar forças diante das investidas da reação burguesa na manutenção de seu projeto de sociedade, diante do registro de um Serviço Social brasileiro com maturidade intelectual e robustecido no campo político-organizativo. Para por em prática tais objetivos, tem-se a necessidade urgente da apreensão da vontade de potência como elemento constitutivo de uma massa crítica do Serviço Social na contemporaneidade, da radicalização dos onze princípios explícitos no Código de Ética da profissão e da concretização de democracia política e humanamente emancipada.

## REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. **O projeto ético-político profissional do Serviço Social brasileiro**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo: PUC/SP, 2006.

BRAZ, Marcelo et al. **A hegemonia em xeque**. Projeto ético-político do Serviço Social e seus elementos constitutivos. Revista Inscrita. Brasília: CFESS, Ano VII, nº X, p. 05-10, 2007.

BRAZ, Marcelo; TEIXEIRA, Joaquina Barata. **O projeto ético-político do Serviço Social**. In: BOSCHETTI, Ivanete Salete et al. (Org.). Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, p. 185-200, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete Salete. **Serviço Social e política Social: 80 anos**

**de uma relação visceral.** In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (Org.). Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. **Ética e projetos profissionais: os diferentes caminhos do Serviço Social no Brasil.** São Paulo: Papel Social, 2013.

\_\_\_\_\_. TORRES, Andrea Almeida. **Rupturas, desafios e luta por emancipação.** In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (Org.). Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia.** 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ática, 2012.

DINIZ, Eli; Boschi, Renato R. **A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal.** Belo Horizonte: Ed. UFMG; IUPERJ, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; MARRO, Katia. **Serviço Social, lutas e movimentos sociais: atualidade de um legado histórico que alimenta os caminhos de ruptura com o conservadorismo.** In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (Org.). Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2015.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social.** São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade Social pública ainda é possível!** In: ALMEIDA, Simone et al. (Org.). Revista Inscrita. Brasília: CFESS, Ano VII, nº X, p. 31-36, 2007.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social Brasileiro: insurgência intelectual e legado político.** In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (Org.). Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela. **Projeto profissional e projeto societário.** In: BOSCHETTI, Ivanete Salete et al. (Org.). Revista Inscrita. Brasília: CFESS, ano VIII, n. XII, p. 49-55, 2009.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social.** In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Org.). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Das ameaças a crise.** In: Almeida, Simone et al. (Org.). Revista Inscrita. Brasília: CFESS, V. 7, nº 10, p. 37-40, 2007.

\_\_\_\_\_. **Para uma história nova do Serviço Social no Brasil.** In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (Org.). Serviço Social no Brasil: história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

Nietzsche, Friedrich Wilhelm. **Além do bem e do mal ou prelúdio de uma filosofia do futuro.** São Paulo: USP, 1985.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JAMESON, Fredric. **Pós-Modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio.** São Paulo: Editora Ática, 1996.

OLIVEIRA, Maria Tereza de. **O senso comum como ponto de partida para a filosofia da práxis em Gramsci**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Recife, 1996.

RAMOS, Sâmia Rodrigues. **Limites e possibilidades históricas do Projeto Ético-Político**. In: BOSCHETTI, Ivanete Salette et al. (Org.). Revista Inscrita. Brasília: CFESS, ano VIII, n. XII, p. 41-48, 2009.

SOBRINHO, Jodeyson Islony de Lima. **Os Desdobramentos do ethos idealista-formal no trabalho dos/as Assistentes Sociais**. Anais do 5º Encontro Internacional de Política Social e 12º Encontro Nacional de Política Social. Vitória: ENPS, 2017.

SOUZA, Jamerson Murillo Anuniação de. **Tendências ideológicas do conservadorismo**. Tese (Doutorado em Serviço Social) Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

## ADOÇÃO DE CRIANÇAS BRASILEIRAS NA EUROPA: O PERCURSO DAS FAMÍLIAS ITALIANAS

**Gisele Caroline Ribeiro Anselmo**

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte,  
Faculdade de Serviço Social, Mossoró, RN

**RESUMO:** A adoção internacional requer dos “participantes” um longo percurso, tanto os pais adotivos como as crianças adotadas. A presente comunicação pretende analisar os percursos que as famílias italianas fazem para realizar a adoção internacional de crianças e adolescentes brasileiros. É parte do resultado de duas pesquisas qualitativas realizadas em duas universidades italianas: uma para a construção da Tese de doutorado defendida na *Università degli Studi di Roma Tre* e a outra para a construção da Dissertação de Mestrado defendida na *Università Ca’Foscari di Venezia*. O objetivo é tornar público os resultados destas pesquisas, buscando promover a adoção internacional e dar visibilidade ao percurso desenvolvido pelas equipes multiprofissionais e as famílias adotivas nos países de acolhida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Adoção Internacional, Famílias, Políticas Sociais, Crianças e adolescentes

**ABSTRACT:** International adoption requires “participants” a long way, both adoptive parents and adopted children. This paper intends to

analyze the paths that Italian families make to achieve the international adoption of Brazilian children and adolescents. It is part of the result of two qualitative researches carried out in two Italian universities: one for the construction of the Doctoral Thesis defended at the University of Rome and the other for the construction of the Master’s Dissertation defended at the University of Venezia. The objective is to make public the results of these surveys, seeking to promote international adoption and give visibility to the course developed by multi-professional teams and adoptive families in the host countries.

**KEYWORDS:** International Adoption, Families, Social Policies, Children and Adolescents

### 1 | INTRODUÇÃO

A adoção internacional requer dos “participantes” um longo percurso. Por um lado, dos pais adotivos que após a frustração da não gestação biológica (após esgotarem-se todas as tentativas naturais e de reprodução assistida), devem conhecer todos os caminhos possíveis desse longo percurso que é a adoção internacional, desde a fase administrativa-burocrática pré-adotiva até a viagem para o país de origem da criança que é o momento em que a nova família se molda. Do outro lado, temos as

crianças que realizam um primeiro percurso na família biológica (gestação, nascimento, abandono, destituição do poder familiar, etc.) e após a adoção internacional precisam realizar a viagem em direção ao novo país de acolhida e devem seguir o caminho da integração na família adotiva e na sociedade de acolhimento. Dois percursos que se encontram, se entrelaçam com o objetivo de formar uma nova família.

A presente comunicação pretende analisar os percursos que as famílias italianas fizeram para realizar a adoção internacional de crianças e adolescentes. É o resultado de duas pesquisas qualitativas: uma realizada para a construção da Tese de doutorado que objetivou analisar as políticas de adoção internacional na Europa (Itália, Espanha e França), e a outra é o resultado da pesquisa realizada para a construção da Dissertação de mestrado que objetivou analisar as razões macroestruturais das políticas voltadas às famílias sob a égide do neoliberalismo globalizado como uma das razões para o acirramento da pobreza e conseqüentemente a adoção de crianças brasileiras por famílias italianas.

Para a construção da Dissertação de mestrado, realizou-se um estudo de caso, em 2011, na Comuna de Pádua (Nordeste da Itália) com oito famílias italianas que adotaram crianças brasileiras, entre o período de 2004 e 2009. Estas famílias foram acompanhadas pela Equipe Adoção, uma equipe multi-profissional da unidade sócio territorial da Comuna (cidade) de Pádua, órgão público especializado que trabalha com as famílias que desejam adotar e com as famílias adotivas, onde a autora fez um estágio profissional de pelo período de 12 meses. Também foi realizada uma pesquisa, em 2012, na Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional CEJAI/RJ, órgão do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro onde foram entrevistas profissionais (assistentes sociais e psicólogas) que trabalhavam com os processos de adoção internacional de todas as crianças do Estado do Rio de Janeiro.

Para a Tese de doutorado, optou-se por entrevistar, entre os anos de 2015 e 2016, os representantes das Organizações credenciadas mediadoras da adoção internacional, por elas conhecerem com proximidade tanto as famílias adotivas, como a realidade dos países de origem das crianças que foram adotadas. Na realidade italiana, foram entrevistadas sete representantes de Organizações credenciadas, das 62 existentes. As organizações que participaram desta pesquisa trabalham com crianças provenientes dos seguintes países: Chile, Hungria, Vietnã, República Popular da China, Paquistão, Federação Russa, Polônia, Ucrânia, Bulgária, República Dominicana, Honduras, República do Haiti, Colômbia, Peru, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Quênia, Sri Lanka, Burkina Faso, Etiópia, Índia, Cazaquistão, Nepal, Tailândia, China, Moldávia, Armênia, Senegal, Coreia do Sul e Letônia.

Este capítulo está dividido em mais quatro sessões que têm a pretensão de apresentar o percurso adotivo das famílias italianas que adotaram crianças brasileiras, não temos a intenção de abarcar todas as possíveis e complexas facetas da adoção internacional, somente a de descrever e analisar alguns pontos que foram salientados

nas pesquisas realizadas pela autora no período de formação profissional e acadêmica na Itália, com o objetivo, como já mencionado anteriormente, de procurar socializar o conhecimento da realidade italiana aos profissionais e pesquisadores brasileiros.

## 2 | BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADOÇÃO INTERNACIONAL

A prática da adoção sempre esteve presente nas mais diferentes sociedades e culturas como resposta ao desejo de um casal estéril de ter um filho ou um herdeiro. Adotavam-se pessoas adultas, com o objetivo de ter um herdeiro do patrimônio familiar ou por motivos religiosos ou políticos. A adoção de crianças é um fato relativamente recente na nossa história. E, quando esta prática se popularizou, eram as crianças recém-nascidas ou muito pequenas as que os casais adotavam, tentando em muitos casos, esconder a adoção da própria criança adotada e da sociedade, transformando o tema em um tabu.

Depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) aconteceu uma profunda mudança nesta prática. Iniciou-se a conceber a adoção como um direito da criança e do adolescente a ter uma família. Foram as experiências das adoções inter-raciais e internacionais que aconteceram durante este período a romper com o modelo tradicional da adoção. Imigraram crianças provenientes do Japão, Itália e Alemanha em direção às famílias dos Estados Unidos, da Suécia e da Austrália.

Neste período, inicia-se a repensar a nível mundial o papel das crianças no interior das famílias. Observa-se que as crianças começam a ser o “centro” da adoção e não mais os casais adotivos. As adoções são concebidas como a necessidade da criança de estar dentro a uma família e não mais somente o desejo de um casal estéril em ter um filho.

A adoção internacional se desenvolveu rapidamente e se tornou uma realidade na Europa, principalmente, nos anos 60. Através dos “mediadores” que eram normalmente missionários religiosos, advogados, entre outros. As famílias europeias conseguiam ter contato diretamente com as famílias biológicas ou com os institutos que disponibilizavam as crianças nos países do Sul, da Ásia e do Leste do mundo (da América latina, África, Ásia, países do Leste Europeu). Com o crescimento da “demanda” por crianças, aumentou-se também o tráfico e a venda das mesmas em todo o mundo.

Buscando encontrar uma solução jurídica ao “mercado” que se criou a nível internacional foi promulgada a Convenção de Haia de 1993, relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação Internacional em Matéria de Adoção Internacional. A partir deste momento, tanto os países de origem das crianças, como aqueles de acolhida que retificaram a Convenção, precisaram seguir precisos procedimentos além de reconhecer a adoção dos países signatários. Cada país, deve ter uma Autoridade Central e os Organismos/Entidades de Adoção Internacional como mediadores para

seguirem o procedimento da adoção internacional.

Atualmente, nos países ocidentais, o instituto da adoção se insere no sistema de proteção das crianças e adolescentes e é realizada somente no interesse da criança. Em alguns países, principalmente, os muçumanos, o instituto da adoção é proibido por motivos religiosos. Realiza-se a denominada *Kafala*, que é um instrumento de proteção dos menores. Estas crianças vivem com uma família substituta que as tutelam, mas não rompem os laços com a família biológica. Na Europa, existe uma grande discussão sobre este tema. Muitas famílias muçumanas que realizam o *Kafala* nos países de origem podem ter dificuldades após a imigração nos países europeus de acionarem a reunificação familiar destas crianças.

O fenômeno da adoção mudou profundamente nos últimos anos. O fluxo migratório das crianças adotadas provenientes dos países periféricos (Leste Europeu, América do Sul, África e Ásia) em direção aos países europeus sofreu uma importante inflexão. Os motivos são os mais variados, mas principalmente pela diminuição do número de crianças adotáveis no mundo. Isso é positivo? Esta é uma difícil resposta. Uma possível resposta é que os países de origem das crianças nos últimos anos tentaram desenvolver sistemas de proteção a nível local mais fortes, incentivando as adoções nacionais e tutelando mais as famílias biológicas. Especialistas sobre o tema como Peter Selman (*Newscastle University*), Elizabeth Bartholet (*Harvard Law School*), Adam Pertman (*Donaldson Adoption Institute*) afirmaram em uma entrevista intitulada *International adoptions in decline as number of orphans grows*, concedida à CNN, em 2013, que o declínio não se deve a menos órfãos em todo o mundo, nem à pouca demanda de futuros pais. É devido à crescente regulamentação e o crescente sentimento em países como a Rússia e a China (principais países de origem das crianças adotadas a nível mundial) contra o envio de órfãos ao exterior. Eles afirmam que na realidade, o número de órfãos está crescendo a nível mundial, mas ao mesmo tempo, a causa da globalização, existe uma força significativa de oposição à adoção internacional. Os países de origem das crianças se sentem constrangidos por não realizarem políticas de proteção à infância e a adoção internacional seria uma demonstração pública a nível mundial da incompetência político-administrativa.

### **3 | AS FAMÍLIAS ADOTIVAS ITALIANAS: DA INFERTILIDADE À ADOÇÃO**

As famílias adotivas seriam diferentes dos outros modelos de família? Existe um modelo de família a seguir? Acreditamos que não existe um modelo de família a ser seguido, que cada família constrói modos diferentes de ser e de se relacionar em acordo com suas especificidades.

Chiara Saraceno (1988, p. 8) acredita que a família é uma construção social, legal e normativa e não uma questão de natureza. São as leis que definem quais relações sexuais ou geracionais são familiares ou não.

A família revela-se um dos lugares privilegiados de construção social da realidade, a partir da construção social de eventos e relações aparentemente mais naturais. É dentro das relações familiares, de fato, assim como são socialmente definidas e normalizadas, que os mesmos eventos da vida individual que parecem pertencer à natureza recebem seu significado e através disso são entregues à experiência individual: o nascer e o morrer, o crescer, o envelhecer, a sexualidade, a procriação. (SARACENO, 1988, p. 8 - tradução nossa)

A autora afirma que são as normativas (sociais, religiosas, jurídicas) que constroem a família, que a reconhecem e a modelam. São eles que decidem o que é considerado socialmente legítimo e o que não é: a adoção, a heterossexualidade conjugal, a homossexualidade, a fecundação assistida, etc. (SARACENO, 2012, p. 22). Deste modo, ainda segundo a autora, a construção da “família” é socialmente e historicamente modificada de acordo com aquilo que no tempo tem sido considerado socialmente aceitável e principalmente, de acordo com as pressões que indivíduos e grupos, que mesmo minoritários podem conseguir se fazer ouvir na sociedade onde vivem.

Esse aspecto é importante para o nosso trabalho. Os regulamentos sobre a política de adoção nos mais diferentes países descrevem quem pode ou não acessar essa política. Geralmente, o acesso é considerado de acordo com o que se entende por família nestes diferentes países. Um exemplo é a família homossexual. Na França, na Espanha e no Brasil, por exemplo, o casal homoafetivo pode apresentar sua disponibilidade para a adoção, porque nesses países, a união entre duas pessoas do mesmo sexo não só é regulamentada, como prevê a possibilidade de adoção. Na Itália, esse modelo familiar adquiriu recentemente alguns direitos civis, mas não o de acessar a política de adoção.

Não existe um modelo familiar único e a família adotiva é uma forma particular de família. A descrição de Palacios, Leon e Sanchez-Sandoval (2007, p. 14) é muito interessante a este respeito:

Ser uma família adotiva é, em primeiro lugar, ser uma família. Ser uma família de adoção internacional é, antes de tudo, ser uma família adotiva. A adoção em geral, e a adoção internacional em termos concretos, constituem uma forma familiar peculiar que envolve certas circunstâncias e alguns desafios que devem ser enfrentados, alguns comuns entre as diferentes formas de adoção e outros específicos da adoção internacional. (PALACIOS; SANCHEZ-SANDOVAL; LEON, 2007, p.14 – tradução nossa)

Esta forma de família tem algumas peculiaridades que as famílias formadas pelos laços de sangue não tiveram que enfrentar. Principalmente quando se trata da parentalidade a qual foi controlada pelo Estado a partir do momento em que os pais adotivos iniciaram o longo processo administrativo e burocrático. Uma família formada por laços de sangue não passa, normalmente, por todo o processo de avaliação de habilidades parentais antes da concepção da criança biológica. Para os pais biológicos, essa “vigilância” social, cultural e às vezes administrativa geralmente começa após

concepção e/ou o nascimento da criança.

Para a família adotiva, o acompanhamento começa com o desejo de se tornarem genitores adotivos, geralmente após várias tentativas fracassadas de terem filhos biológicos, tanto naturalmente quanto com procedimentos médico-terapêuticos. A adoção na maioria dos casos não é a primeira escolha para ter filhos. Anna Ferraris (2002, p. 17) afirma que a maioria dos casais reflete muito antes de decidir sobre o caminho para a adoção: “como uma semente, a ideia se esconde na mente de um ou ambos os membros do casal, se desenvolve, cresce, adquire energia. Se falam. Se informam” (FERRARIS, 2002, p. 17 – tradução nossa). Essa fase, segundo Ferraris, pode durar cerca de um ano antes da primeira telefonada de contato com os serviços territoriais locais. Em entrevista a Elisa Azeglio, representante da Organização credenciada para a adoção internacional Network Aiuto Assistenza Accoglienza Onlus (NAAA), ela nos informou:

A maior parte das famílias que se dirigem a nós não conseguiram ter filhos biologicamente. Em muitos casos, os casais decidem não fazer outras tentativas alternativas (fecundação entre outros) ou, em outros casos, estas tentativas não tiveram um êxito positivo. (Elisa Azeglio, Network Aiuto Assistenza Accoglienza Onlus (NAAA), tradução nossa)

Um dos casais que adotou crianças brasileiras que entrevistamos em 2011, a Pádua, nos falou sobre como foi a decisão de adotar, como podemos ver a seguir:

A ideia nasceu entre nós nos olhando uma noite na cama, ele estava com medo de me dizer e eu estava com medo de dizer a ele para não ferir sua sensibilidade e etc. porque era uma coisa nossa desde quando éramos namorados, essa ideia de que iríamos tomar este caminho após o segundo, terceiro, quarto [filho] mas depois vieram as dificuldades e nos colocou de frente realmente à realidade da coisa, nós nos encontramos a não querer mais conversar sobre este assunto, mas desta forma não conseguíamos colocar isto para fora ... então uma manhã nos olhamos e tomei a coragem nas mãos, [e disse] “Desculpa, mas, se quando éramos namorados tínhamos este projeto” [ele respondeu], “mas você está brincando?”, ele fez um sorriso assim, (...) porque não tentado outras vias, (...) para nós nunca foi o último recurso, eu gostaria de salientar porque é realmente com o coração que nós fizemos isso, você entende? E investimos toda a nossa energia em um projeto maior, na minha opinião.

Antes de iniciar o caminho adotivo, os aspirantes pais devem percorrer uma longa jornada de conhecimento das motivações que levam à adoção. Entender qual é o perfil das crianças adotáveis no mundo, por que elas foram abandonadas, se existe realmente a possibilidade de acolher como filho uma criança nascida de outra mãe, de uma outra família e muitas vezes nascida em outro país.

Ferraris (2002, p. 20) afirma que os aspirantes pais também devem seguir um caminho intrapsíquico que os psicólogos chamam de “elaboração do luto”:

Elaborar o luto, a sensação de perda, do filho desejado e nunca nascido é uma passagem obrigatória para muitos casais adotivos, que para estarem abertos e

disponíveis para o “outro filho” devem primeiro ter superado a dor de não terem tido um filho biológico. Essa superação acontece mais facilmente se se foi capaz de sofrer, de tolerar o sofrimento em vez de negá-lo. (FERRARIS, 2002, p. 20– tradução nossa)

Somente depois de passar esta fase que os aspirantes pais adotivos podem iniciar o processo administrativo e burocrático para ter a aprovação do Estado para poderem se candidatar a parentalidade adotiva. Esse caminho não garante a implementação da adoção ao final do percurso.

O que se observa nesta pesquisa é o fato de que, nos países estudados, foram feitas tentativas para desenvolver procedimentos que visem garantir maior informação e preparação dos futuros pais para a adoção. Acontece que muitas pessoas ou casais, após a primeira etapa informativa (na qual conhecem a realidade das crianças adotáveis, quais são os países de origem, o perfil das crianças, os custos, etc.) decidem não continuar o percurso adotivo (de 30 a 50% dos casos). Os serviços territoriais são muito realistas com os aspirantes à adoção. Para os representantes das Organizações credenciadas este é um fato muito positivo. Informar quais são as reais problemáticas e os reais perfis para a adoção é o primeiro passo para evitar adoções fracassadas, devolução de crianças por casais que não foram preparados adequadamente sobre as possíveis problemáticas da adoção. Percebe-se que quanto mais os aspirantes à adoção compreendem o real perfil das crianças adotáveis, mais fácil são os instrumentos que eles adquirem a nível pessoal e afetivo para o melhor caminho em direção à acolhida de crianças que têm realmente a necessidade de serem adotadas.

#### **4 | OS PROCEDIMENTOS PARA A ADOÇÃO: NEM TODOS PODEM ADOTAR**

A Itália é um dos países europeus que tem as condições mais restritivas para a adoção. No artigo 6 do Regulamento normativo são descritos os requisitos:

- Casais casados há pelo menos 3 anos ou com comprovada união estável e posterior matrimônio pelo período mínimo de 3 anos (sem períodos de separação);
- Casais que sejam avaliados como afetivamente idôneos e capazes em educar, instruir e manter as crianças que pretendem adotar;
- A idade dos adotantes deve ser de pelo menos 18 anos e não mais que 45 anos em relação ao adotado.

Como explicado acima, apenas casais que permaneceram estáveis por pelo menos três anos e que sejam casados oficialmente podem solicitar a adoção. Casais que preferem a união estável não podem adotar. O mesmo se aplica a pessoas solteiras e casais homoafetivos. Este é um fator de diferença entre a legislação de alguns países europeus como a Espanha e a França e em relação ao Brasil, restringindo deste modo a somente modelos conservadores de famílias nucleares formadas por

casais compostos de um homem e uma mulher declarados heterossexuais.

Os casais que escolhem o caminho adotivo relacionam-se com diferentes instituições públicas e privadas. Nesse processo, os casais adotivos decidem qual caminho tomar: adoção nacional, adoção internacional ou ambos. Os casais que decidem apenas pela adoção nacional terão um relacionamento com a Equipe de Adoção (ou com os serviços sociais do município onde moram) e com o Juizado de Menores. Aqueles que desejarem solicitar a adoção internacional devem também entrar em contato com os Organismos Credenciados para a Adoção Internacional que são responsáveis por seguir estes procedimentos e fazer a intermediação entre os órgãos italianos e os órgãos do país de origem da criança que será adotada.

A seguir, veremos em detalhes este processo:

1. Procedimentos preliminares: cursos informativos-formativos para a sensibilização à adoção. Estes cursos que são obrigatórios os casais são informados sobre os procedimentos administrativos e burocráticos, além do perfil das crianças adotáveis tanto a nível nacional quanto a nível internacional. São realizadas duas etapas. A primeira, nos órgãos públicos com informações gerais. A segunda, diretamente nos Organismos Credenciados. Os aspirantes pais são convidados a participarem do maior número possível de encontros também para decidirem qual organização escolher para acompanhar o processo de adoção e o país de origem dos filhos.

A professora Ana Berástegui do Instituto Universitário da Família (*Instituto Universitario de la Familia*) da Universidade Comillas de Madrid, nos concedeu uma entrevista para esta pesquisa, ela nos explica que neste período entre 30% e 50% das pessoas interessadas desistem de formalizar o pedido de adoção quando conhecem as reais características das crianças adotáveis:

(...) acredito que deve existir um motivo para a re-planificação do projeto adotivo. Alguns aspirantes pais adotivos desejam adotar crianças com características muito diferentes da realidade das crianças adotáveis. Estas pessoas devem realizar um percurso de mudança do próprio projeto adotivo em acordo com as crianças que temos. No caso em que restam com os mesmos desejos podemos fazer com que eles reflitam. Vemos um número importante de famílias que no processo de formação para a idoneidade abandonaram o processo de adoção. Estes números não se veem nas estatísticas como categorias de “famílias não idôneas”, porque na realidade foram eles mesmos que se retiraram quando entenderam que não existem as crianças que eles desejam. (Ana Berástegui, *Instituto Universitario de la Familia*, tradução nossa)

Assim, é de suma importância que os profissionais que trabalham nas equipes especializadas em adoção sejam muito bem qualificados e que possam realizar reuniões de formação que deem aos aspirantes pais o real panorama da realidade do perfil das crianças adotáveis hoje no mundo fazendo com que os candidatos a pais adotivos tenham total dimensão do percurso que pretendem realizar.

2. Disponibilidade à adoção: após frequentar todos os cursos preparatórios, os casais que desejam realizar a adoção, reunirão todos os documentos que estão

na lista do Juizado de Menores da sua repartição domiciliar e farão um comunicado de “disponibilidade à adoção” ao Juiz, informando se desejam realizar uma adoção nacional, internacional ou se está disponível a ambas. Após a apresentação desta “comunicação de disponibilidade à adoção”, o Juiz irá encaminhar o caso aos serviços sociais territoriais da residência do casal, seria um órgão muito similar aos nossos CRAS no Brasil para que realizem uma avaliação psico-social do casal. Nas Comunas (cidades), será uma equipe formada por assistentes sociais e psicólogos a realizarem este estudo. O estudo com os pareceres do assistente social e outro do psicólogo será encaminhado ao juiz. Cada Região realiza esta etapa com procedimentos diferenciados.

3. A decisão do Juizado de Menores: após uma reunião dos juízes com o casal que se declarou disponível a adoção e após ter analisado o estudo psico-social dos profissionais, a decisão final sobre a “idoneidade” será a do Juiz. No caso italiano, participam deste processo um Juiz de Menores e um Juiz honorário (um especialista no setor de Crianças e adolescentes). No caso o casal seja avaliado com os requisitos para a parentalidade adotiva, será emitido um “decreto de idoneidade”. Após esta fase, o casal terá 12 meses para decidir qual Organismo Credenciado se filiar para continuar o processo adotivo.

4. Organismos Credenciados para a adoção internacional: são os intermediadores entre os órgãos oficiais do país dos aspirantes pais adotivos e do país do(s) futuro (a) (s) filho (a) (s). Na Itália, em agosto de 2018, existem 59 Organismos denominados Enti Autorizzati (Entes Autorizados). Somente um é público, todos os outros são organizações sem fins de lucro.

Em conformidade com a Convenção de Haia de 1993, os organismos credenciados não devem ter finalidade de lucro e devem ser compostos de pessoas qualificadas para operar no âmbito da adoção internacional.

Os organismos têm como objetivo facilitar o encontro entre os pais adotivos e as crianças adotáveis no mundo. Eles tem alguns deveres, entre os quais: informar e formar os aspirantes casais adotivos ao percurso adotivo; realizam todos os procedimentos administrativos tanto da Itália, quanto no país de origem dos futuros filhos; são os principais interlocutores entre a autoridade competente do país de origem dos filhos e os aspirantes pais, principalmente, a partir da proposta de uma criança adotável ao casal aspirante à adoção. São os que acompanharão os casais desde a partida da Itália até o retorno com os filhos, facilitando todas as etapas técnico-administrativas. Acompanharão as famílias adotivas até o final do período pré-determinado do país de origem da criança que pode ser de alguns meses ou pode durar muitos anos (depende de cada país).

## 5 | O ENCONTRO COM O FILHO ADOTIVO

Escolher qual Organização credenciada confiar o percurso adotivo é uma questão importantíssima para os futuros pais adotivos. Não a caso, eles têm 12 meses de tempo após o decreto de idoneidade. Cada organização trabalha com um número limitado de países de origem das crianças e escolher a organização também irá determinar de qual país será o futuro filho. Dos resultados da nossa pesquisa, as famílias decidem qual será o país de origem do futuro filho, principalmente pelos seguintes motivos: por conhecer o país por ter passado férias ou trabalhado, conhecer uma experiência positiva de adoção com criança oriunda daquele país, ter algum familiar ou conhecido daquele país. Outra questão é o casal estar dentro dos critérios de seleção estabelecidos pelo país escolhido, como por exemplo, idade, tempo de casamento. Veremos a declaração de uma representante da Organização credenciada *Associazione Arcolabeno Onlus*:

A zona do mundo que o casal se dirige é decidido em relação aos aspectos culturais, simpatia, preferências pessoais, relações familiares de um dos companheiros.

(...) Hoje a Europa do Leste é muito escolhida por ser uma etnia “mais europeia”, e também porque as distâncias são menores e o tempo de permanência que o casal deve ficar no país de origem da criança são menores. A América Latina requer um tempo de permanência muito longo. O tempo de permanência deve ser o mais fácil possível por questões familiares e de trabalho. É determinante para a escolha do país. (Bruna Rizzato, Associazione Arcolabeno Onlus – tradução nossa)

Ao entrevistar os casais na Comuna de Pádua, em 2011, muitos escolheram o Brasil por terem uma visão muito positiva das pessoas latino-americanas. Outros casais, escolheram o Brasil por desejarem adotar mais de um filho, grupo de irmãos, como podemos ver a seguir:

(...) fizemos essa escolha porque eles [Organização credenciada] nos disseram que no Brasil havia mais chances de ter casais de irmãos do que filhos únicos, que na verdade ali se adotava até grupos de irmãos, que poderiam ser até mais de dois, em síntese. Enfim, pedimos por dois ... Por que não? ... Porque na verdade não poderíamos adotar mais, enfim!

Após a decisão do país, existe um longo período de espera até o encontro com os filhos. Dependendo do perfil selecionado pelos aspirantes pais adotivos e da realidade das crianças adotáveis no país de origem, este período pode durar muitos anos. As Organizações têm como uns dos deveres o de promoverem encontros sistemáticos de preparação dos casais com encontros formativos-informativos, além, de cursos de língua, encontro com famílias que já adotaram naquele específico país. Um dos casais que entrevistamos nos contam como esta fase de espera pode ser muito difícil:

(...) Demorou muito tempo, e quando você menos espera, o telefone toca ... porque, agora eu não lembro exatamente o tempo, mas desde que começamos com a ULSS [Unidade local sócio-sanitária] de Padova, passaram quatro anos e meio. Tempo médio, isto é, há aqueles que esperam menos, há aqueles que esperam mais. Saber disso é uma coisa, vivê-los são tempos longos! O último estágio é o

mais difícil porque você não pode fazer nada. Só depende se alguém decide de pegar o seu dossiê e, misteriosamente, magicamente, “anexar”.

Não entender como exatamente se desenvolvem os processos nos CEJAI do Brasil causa muita angústia aos profissionais dos Organismos Credenciados e às famílias que esperam por uma resposta. Os casais “em situação de espera” acabam conhecendo as outras famílias que estão na mesma situação e inevitavelmente, comparam o tempo dos procedimentos. Muitas vezes não conseguem entender porque um casal que apresentou a documentação ao CEJAI antes possa esperar mais tempo que outros casais.

A partir do momento em que a Autoridade competente do país de origem da criança decide qual casal é mais adequado a acolher aquela específica criança será o Organismo credenciado a realizar a intermediação e apresentar as características da criança ao casal. Eles terão alguns dias para decidirem se poderão acolher aquela específica criança. Se a decisão for positiva, iniciará o processo de apresentação do casal à criança. Dependendo da idade da criança, foram enviados álbuns de fotografia, alguns presentes.

A partida para o Brasil e o período em que eles permanecem são acompanhados por representantes da Organização no Brasil. Os casais permaneceram por um período mínimo de 48 dias até o máximo de 75 dias em período de convivência no Brasil. Os casais que ficaram mais tempo no Brasil permaneceram por motivo de recesso no Judiciário para as festas Natalinas. Para a maioria dos casais este é o período mais complexo e o mais importante para estabelecer os primeiros laços com os filhos. Na maior parte das vezes, o primeiro encontro com o(s) filho (s) foi na instituição de acolhimento onde a criança vivia, poucos casos foram no Tribunal de Justiça.

Alguns se surpreenderam com os laços afetivos que foram criados entre os profissionais da instituição e a criança, como podemos ver no seguinte relato:

(...) Quando visitamos este centro pela primeira vez também tivemos a oportunidade de levar P. conosco, percebemos que os assistentes apesar de serem pessoas humildes, eram muito calorosas, choravam com as lágrimas quando o levamos embora. Elas tinham realmente as lágrimas! Eles choraram! Não parecia verdade, mas todos elas! Havia quatro ou cinco... todas elas! Para não mencionar a diretora que também nos abraçou muito forte (...)

Após todos os trâmites burocráticos no Brasil, as famílias, agora oficialmente pais e filhos seguiram para a Itália. A família alargada e os amigos mais próximos participaram ativamente da acolhida na Itália, como podemos ver no seguinte relato:

Eles foram em massa ao aeroporto. As duas famílias vieram ao aeroporto para buscá-lo. E no momento de entrar no carro todo mundo o queria “vem comigo, não comigo”. E nós não tivemos nenhum problema. É bem-vindo por todos. (...) podemos contar com todo mundo

Luisa Quaranta, profissional que trabalha no Centro Italiano Aiuti all’Infanzia (CIAI) nos mostra que a adoção é um processo complexo e que as famílias precisam de um acompanhamento intenso, principalmente, no primeiro período na nova família:

Após a chegada na Itália, inicia-se a inserção na família e na sociedade. Todos devem aprender. A criança deve aprender tudo: a língua, os sabores, os perfumes, as cores, os hábitos. Lembramos das crianças habituadas a caminhar descalças ou com pouca roupa. Duas pessoas que pretendem de serem chamadas de mamãe e papai... como será? Pensamos às crianças que sofreram maus-tratos e abusos, como pode ser delicado o contato físico? Muitas vezes as crianças se retraem quando recebem um carinho ou um abraço. A criança deve decidir em adotar estas duas pessoas. Se isso não acontece, a adoção pode vacilar. Isto acontece em família. Os pais devem aprender a ser flexíveis, compreendendo que se trata de crianças que foram abandonadas, que chegam com uma mala muito pesada e devem aprender a criar confiança. Existem reações também violentas da parte das crianças. Existem casais que receberam mordidas, chutes e foram rejeitados. Quando aprendem a falar, as crianças podem dizer: “você não é a minha mãe de verdade”. As crianças nos colocam à prova.

Nós, Organização, acompanhamos estas três, quatro pessoas a se tornarem uma família, sobretudo nos momentos difíceis ou de crise. Não aprendemos de um dia para o outro. Esta nova família sabe que pode contar com a gente. Sempre foi assim e é ainda mais agora sobretudo porque as crianças que chegam adotadas são muito mais vulneráveis que antes. Então é fundamental que a família seja acompanhada. Tudo isto vale seja para as crianças grandes como para as pequenas, ao contrário do que se pensa as crianças grandes têm um tal desejo de ter amor que se adaptam e colaboram muito mais que as pequenas. Um dos principais elementos para a autoridade estrangeira é também a rede de parentes e amigos da família que possa apoiar o casal. É importante que o casal que adota não reste isolado. (Luisa Quaranta, CIAI, tradução nossa)

Como podemos observar das palavras de Luisa Quaranta, a adoção não acontece em um único sentido. Também as crianças precisam decidir e escolher adotar estes novos pais.

Nos casos que analisamos, as crianças aprenderam rapidamente a língua italiana. Em todos os casos a inserção na escola foi importantíssima para o acolhimento na comunidade em que vivia e para a socialização, como podemos ver nos trechos a seguir:

A inserção foi feita após dois meses de chegada na família, apesar de já ter completado seis anos, decidimos de coloca-la por alguns meses na creche somente para começar a frequentar as crianças da sua idade e aprendesse a língua italiana. A inserção foi muito fácil dada a “solaridade” da criança e a sua capacidade de sempre compreender as coisas boas e belas. No entanto, sua vivacidade às vezes era “incontrolável e excessiva” no começo!!!

**Uma outra família nos contou como foi a experiência:**

concordamos com um professor que ele frequentaria as horas (entre aspas) mais simples: música, desenho, ginástica, onde a língua não era muito importante e isso nos serviu para a socialização.

Em todos os casos que entrevistamos as crianças estavam na Itália há mais de três anos, alguns, já iniciavam a fase da adolescência. Dos dados que conseguimos recolher através das entrevistas, as crianças apresentaram um rendimento escolar muito positivo. Poucas foram aquelas que precisaram, em algum momento, de um profissional para auxiliar com reforço em alguma disciplina ou que por ter um comportamento “transgressor” às regras. Todas as pessoas que se disponibilizaram às entrevistas estavam muito satisfeitas em terem escolhido o caminho adotivo para vivenciarem a parentalidade.

A vida social das crianças se expande cada vez mais, principalmente, com o crescimento e a participação nas mais diferentes atividades esportivas, culturais, das associações e também no âmbito religioso. Muitos além da língua italiana, conseguem aprender os dialetos locais (língua não oficial, mas que permanece viva de diálogo entre amigos e familiares), demonstrando uma importante absorção no ambiente sócio-cultural do país. Como podemos verificar nesta entrevista:

Pai: Ele é o líder da classe, ele é o capitão do time de futebol, ele é o primeiro em todo lugar. (...) também fala o dialeto, infelizmente, até demais! (...) Isso me faz rir ao ouvi-lo falar, ele nem tem sotaque. Faz um esforço, porém ao falar brasileiro [língua portuguesa] (...) entende tudo mas tem dificuldade em falar.

Mãe: falamos dialeto, mas ele ainda mais.

Todos os entrevistados expressaram a sensação de que o cotidiano das crianças que foram adotadas era igual ao de qualquer outra criança de sua idade. Que eles não se lembram que são adotados. Sobre possíveis medos, alguns pais revelaram que têm as mesmas preocupações que qualquer outro pai.

[Algum medo para o futuro?] Muitos! Mas aparentemente são os medos que todos os pais têm pelo seu filho!

Se se refere a medos ligados à adoção, podemos dizer não; é um tema abordado e discutido sem tabus na família. No entanto, vamos acompanhá-los, mesmo no período difícil da adolescência, o que colocará suas dúvidas e questões mais aprofundadas sobre seu passado.

Dos resultados dos dois processos de pesquisa, podemos afirmar que as adoções de crianças brasileiras por famílias italianas podem ser consideradas muito positivas. Há uma apreciação das origens pela maioria dos pais entrevistados e isso representa um fator prognóstico positivo para o sucesso da adoção.

Retomando as palavras de Luisa Quaranta que apresentamos acima, podemos afirmar que a adoção acontece entre todos os membros da nova família. Normalmente, pensamos que são os pais a adotarem os filhos. A experiência de trabalho com as famílias adotivas nos faz entender que na realidade a adoção é muito mais complexa e percorre um duplo sentido, também os filhos adotam os pais. A adoção deve acontecer neste duplo sentido pais e filhos adotando-se uns aos outros contemporaneamente.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando as considerações finais deste capítulo é interessante pontuar que o objetivo era o que realizar um breve percurso sobre os principais passos realizados para a formação da família adotiva na Itália.

A adoção é uma medida excepcional para garantir a proteção das crianças e o direito a viver dentro de uma família que possa atender às suas necessidades e assegurar seus direitos como a vida, a saúde, a alimentação, a educação, entre outros. A adoção internacional é ainda mais excepcional, por retirar a criança do ambiente comunitário, das suas raízes culturais e, muitas vezes, com mudança também no idioma que ela conhece. Sabemos que a melhor opção seria que todas as crianças pudessem viver dentro do ambiente da sua família de origem, mas isso é impossibilitado nos casos de abandono, negligência, maus tratos, entre tantas outras problemáticas. Sabemos também, que no Brasil o perfil das crianças que são adotadas a nível nacional é muito diferente das crianças que são adotadas a nível internacional. Não a caso, as listas do perfil das crianças adotáveis em relação ao perfil das crianças desejadas pelos aspirantes pais adotivos no Cadastro Nacional de Adoção são muito diferentes. Onde está o erro? Na preparação destes futuros pais adotivos que ainda insistem em ter as crianças que idealizaram? No ainda número expressivo de *adoções à brasileira* que acontece no nosso país?

Com os resultados que tivemos na construção das duas pesquisas já citadas, do qual este capítulo expõe alguns resultados, verificamos que os profissionais que trabalham nas instituições que promovem a disponibilização das crianças para a adoção internacional são ainda muito resistentes à adoção internacional. Isso não acontece somente no Brasil, mas em diferentes países no mundo. Desta forma, tornar público os resultados de pesquisas que mostrem o trabalho desenvolvido pelos profissionais dos países de acolhida podem esclarecer e dar mais segurança às equipes técnicas para a promoção da adoção internacional com países que tenham assinado a Convenção de Haia de 1993. Isto assegura um processo de adoção seguro entre estes países com práticas que possam garantir a proteção integral da criança desde a disponibilidade à adoção até o percurso que será desenvolvido pelas equipes multiprofissionais e as famílias adotivas nos países de acolhida.

## REFERÊNCIAS

CABRAL, Cristiane H. de P. L.; NEVES, Juliana R. G. Nacionalidade de crianças brasileiras adotadas por estrangeiros. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez 2015. Disponível em: < [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=16672](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16672) >. Acesso em julho 2018.

CNN. **International adoptions in decline as number of orphans grows**. Publicada em 17/09/2013. Acessível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/bartholet/IA%20adoptions%20in%20decline.pdf> (06/07/2018)

FERRARIS, Anna O. **Il cammino dell'adozione**, Milano: BUR, 2002.

LAMMERANT, Isabelle; HOFSTETTER, Marlène, **Adoption: at what cost? For an Ethical Responsibility of receiving countries in intercountry adoption**, Lausanne: Terre des Hommes, 2007. Visível no site: [http://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/06/adoption\\_embargo.pdf](http://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/06/adoption_embargo.pdf) (05/07/2018).

LOBBIA G., L. TRASFORINI. **Voglio una mamma e un papà – coppie omosessuali, famiglie atipiche e adozione**. Milano: Ancora / Amici dei bambini, 2006.

PALACIOS, J.; SANCHEZ-SANDOVAL, Y.; LEON, E.. **La aventura de la adopción internacional. Los datos y su significado**, Barcelona: Fundacion Teresa Gallifa, 2007.

SARACENO, C. **Coppie e famiglie – non è questione di natura**. Milão: Feltrinelli, 2012.

SARACENO, C. **Sociologia della famiglia**. Bolonha: Il Mulino, 1988.

TETI Graziella, Adozione senza abbandono e abbandono senza adozione. In: CIAI, M. CHISTOLINI, M. RAYMONDI (a cura di), **Scenari e sfide dell'adozione internazionale**, Milão: FrancoAngeli, 2009.

## TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E INTERSECCIONALIDADES NA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE: DESAFIOS PARA A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

**Mirna Carriel Cleto**

Universidade Federal do Paraná, Matinhos - PR

**Marcos Claudio Signorelli**

Universidade Federal do Paraná, Matinhos - PR

**RESUMO:** Este trabalho integra uma pesquisa que se baseia em metodologia qualitativa, a partir de aproximações etnográficas junto aos Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade do município de Guaratuba/PR. Buscou-se investigar e analisar as possibilidades e os limites da Doutrina da Proteção Integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, quando há incidência de violência doméstica praticada também contra mulheres/mães. Argumenta-se que a transversalidade de gênero perpassa pelas questões constitutivas e constituintes no processo de acolhimento institucional de crianças e adolescentes por medida de proteção. O entrelaçamento de marcas de diferença na construção de desigualdades sociais preceitua uma reflexão sobre a fragmentação das políticas de proteção que resultam na perda de coordenação e de coerência, sinalizando para a necessidade de maior eficiência no monitoramento e na revisão dos elementos estruturais dos processos de formulação e implementação dessas políticas. O campo interseccional baliza a discussão sobre as

questões que cercam as instâncias das relações de poder e que afetam a emancipação feminina e familiar. A fragilidade da autonomia das mulheres e crianças resulta no enfraquecimento da cidadania e por consequência implica menos desenvolvimento sustentado e humano, que não se concretiza com violência e abandono.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mulher, Violência, Interseccionalidade, Proteção Integral, Acolhimento.

**ABSTRACT:** This study is based on qualitative methodology through an ethnographic research about the Special Social Protection Services of Moderate and High Complexity from the town of Guaratuba, State of Parana, Brazil. We sought to investigate and analyze the possibilities and limits of the Doctrine of Integral Protection, recommended by the Statute of the Child and Adolescent, when domestic violence against women/mothers is ongoing. We argue that gender mainstreaming norms permeate constitutional issues in the process of institutional sheltering of children and adolescents submitted to protection measures. The interconnection of difference marks in the construction of social inequalities implies reflections on the fragmentation of protection policies. This, in turn, results in the loss of coordination, showing the need for greater efficiency in monitoring and revising the structural elements of the

formulation and implementation processes of these policies. The intersectionality fosters discussions about the issues concerned to power relations that affect women and family emancipation. The fragility of women and children's autonomy results in the weakening of citizenship and consequently implies less sustained and humane development, which does not materialize with violence and abandonment.

**KEYWORDS:** Women, Violence, Intersectionality, Integral Protection, Sheltering.

## 1 | INTRODUÇÃO

A presente pesquisa investiga de que forma se dispõem as políticas de proteção social de média e alta complexidade, no contexto do acolhimento institucional de crianças e adolescentes, quando há incidência de violência contra mulheres/mães.

Argumenta-se que a Doutrina de Proteção Integral, tendo como referência os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), perpassa pelas questões de gênero e pelo entrelaçamento de marcas de diferença na construção de desigualdades.

Serão apresentadas algumas reflexões iniciais resultantes de uma pesquisa voltada a explorar o potencial da categoria interseccionalidade como referencial teórico para análise de políticas públicas, no contexto da Proteção Social de Média e Alta Complexidade.

A aproximação com o tema surge de uma experiência durante o período de cumprimento dos Estágios, Obrigatório e Não-Obrigatório em Serviço Social da Universidade Federal do Paraná - UFPR, realizados em um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Em razão da falta de uma equipe técnica exclusiva, a equipe do CREAS era responsável também pelo atendimento às demandas da Casa da Criança e do Adolescente do município de Guaratuba, oportunizando assim, a proximidade com a realidade vivida pelas crianças, adolescentes e suas famílias, afastadas/os do convívio familiar por Medida de Proteção.

Neste contexto, observações no campo revelaram que muitas destas mulheres/mães que tiveram seus/suas filhos (as) acolhidos (as) por medida de proteção, tinham também um histórico de violência doméstica desde a infância que se mantinha ao longo da vida, então perpetrada por seus companheiros. É no cruzamento destas percepções que o presente estudo encontrou o desafio de analisar, a partir de uma abordagem interseccional e de gênero, a doutrina da proteção integral e as políticas e os serviços de atenção a mulheres vítimas de violência, no contexto do acolhimento institucional.

A interseccionalidade versa sobre a “multiplicidade de diferenciações que articulando-se ao gênero permeiam o social” (PISCITELLI, 2008, p. 263) e sobre os diversos determinantes que configuram marcadores sociais da diferença (gênero, cor e classe social) que interagem conjunta e contextualmente na produção e na perpetuação da violência e de desigualdades sociais.

Trata-se de “uma das mais importantes categorias teóricas produzidas para

abordagem nos estudos sobre mulheres associadamente a outros campos”. (MCCALL, 2005, p. 1771) que busca superar a unicidade de perspectivas de análise e instiga à realização de uma investigação concernente a realidade vivida por estas famílias.

Concorda-se com Rodrigues (2013) sobre “a importância de um olhar sensível e comprometido com análises que venham a elucidar os processos de interação entre as relações de poder e categorias como gênero e classe, em contextos individuais, mas também nos arranjos familiares e institucionais”.

Na condução da pesquisa, buscando responder a essa e outras questões, inspirou-se no método etnográfico e nas ferramentas por ele sugeridas, como a observação participante, a escuta sensível, o diário de campo e entrevistas com questões semiestruturadas.

Para tanto, foi fundamental a escuta das mães e das profissionais que atuam no CREAS e na Casa Lar. Realizou-se ainda a coleta de dados acerca dos casos de acolhimento institucional por medida de proteção datados de 2012 a 2015 e a submissão à Comissão de Ética em Pesquisa com Seres Humanos – CEP da UFPR.

Segundo Venâncio (1997), a história do abandono e da vulnerabilidade da infância sempre esteve ligada à história secreta da dor feminina. Essa relação é substancial para os objetivos propostos e permeia toda pesquisa.

## **2 | HISTÓRIA SOCIAL DA INFÂNCIA E A INCORPORAÇÃO NO QUADRO DA PROTEÇÃO SOCIAL**

Em seu livro, *História Social da Criança e da Família*, Ariés (1981) demonstra claramente como a concepção de infância que temos hoje difere da realidade vivida nos séculos passados. Partindo da sociedade medieval, o autor descreve a inexistência da noção de infância, considerando as crianças como uma espécie de projeção dos adultos em escalas reduzidas:

[...] o sentimento da infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. (ARIÉS, 1981, p.156).

A ideia de infância estava diretamente ligada à noção de dependência, desse modo, tão logo demonstrasse independência física era misturada aos adultos, transpondo assim a juventude. Assim, a noção de idade correspondia apenas às funções sociais de acordo com suas aptidões para exercê-las, vindo a se tornar relevante somente à medida que os reformadores civis e religiosos definiram a necessidade de que as idades constassem nos documentos.

No Brasil, até o início do século XX não se tem registro do desenvolvimento

de políticas sociais planejadas pelo Estado. A Igreja Católica era responsável pelo atendimento e amparo às populações vulneráveis, sobretudo, aos órfãos e doentes através de instituições como as Santas Casas de Misericórdia.

Segundo Venâncio (1997), não é exagero afirmar que a história do abandono de crianças confunde-se com a história secreta da dor feminina. Como alternativa para esse problema social, surge ainda no século XVIII, vinda da Europa a “Roda dos Expostos”, espécie de cilindro oco de madeira que girava em torno do próprio eixo, instalado nos muros das instituições com objetivo de recolher donativos e amparar crianças abandonadas preservando o anonimato das mães.

A imprecisão quanto ao significado dos vocábulos utilizados em referência ao abandono também deixava inexatos os significados da “prática de expor” (VENÂNCIO, 2010), seja no âmbito social ou da legislação. Com o processo de urbanização e o empobrecimento da população há um aumento do número de crianças abandonadas, surgindo assim, a necessidade de novas formas de instituições para garantir o cuidado e a instrução básica (ler, escrever e contar).

Segundo VENÂNCIO (2010) ao longo do século XIX não se encontra uma definição jurídica para o termo exposto, ao qual se atribui um significado mais preciso somente com o Código de Menores de 1927 quando esta forma de assistência às crianças já vinha sendo amplamente discutida por legisladores e juristas.

Surgem novas medidas de amparo destinadas a infância, dentre elas a formação educacional, pautadas em valores higienistas e na preocupação dos governantes com a questão da saúde pública, também atrelada à questão de crianças pobres abandonadas, preconizando normas que corroborassem a saúde coletiva e individual em defesa da sociedade.

A instauração da República no Brasil se dá em um contexto bastante conturbado e de muitas contradições, com a incidência de ações repressivas e coercitivas na tentativa de conter a população inflamada pela luta por ideais e direitos. A questão dos menores abandonados é tratada da mesma forma sendo, a partir deste momento, considerados ociosos e delinquentes.

Em 1902 o trabalho e a reforma do serviço policial consistiam na estratégia jurídica para a solução deste problema social – o menor - através da determinação de internação em colônias de correção sob a justificativa da preocupação com a conduta moral e saúde física, reformulando a justiça para menores no país em virtude do aumento da criminalidade.

Em 1927 pelo decreto nº 17.943-0 se consolidou o Código de Menores, como primeiro corpo de leis destinado a proteger crianças e adolescentes, ainda que em meio a um cenário de muitos debates e discordâncias entre profissionais - médicos, juristas e participantes do projeto de reforma.

Segundo Ferreira (2007):

O Código de Menores de 1927 qualificava os menores segundo a sua conduta:

“expostos” eram os menores de sete anos, os menores de dezoito anos eram considerados “abandonados”, os que esmolassem ou vendessem pelas ruas eram classificados de “vadios” e os que frequentassem prostíbulos recebiam a denominação de “libertinos”. O Código aboliu definitivamente a “teoria do discernimento” e dessa forma, os menores de quatorze anos passaram a ser considerados inimputáveis (FERREIRA, 2008, p.07).

Similar a um Sistema Penitenciário, em 1942 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), ligado ao Ministério da Justiça, em uma perspectiva correccional e repressiva, o qual visava proteger a sociedade de crianças e adolescentes “em situação irregular”, distante da atual visão de garantia de direitos, com o objetivo de oferecer proteção integral. (IPEA, 2004).

Criada no primeiro ano da Ditadura Civil-Militar, de acordo com a promulgação da lei que estabelecia a Política Nacional do Bem-Estar do Menor – PNBEM, em 1964 por meio da Lei nº 4.513, institui-se na esfera nacional, a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem Estar do Menor), e pouco depois nos âmbitos estaduais, as FEBEM’s (Fundação Estadual de Bem Estar do Menor).

A criação das instituições, segundo o Presidente Emílio Garrastazu Médici em um discurso proferido em uma de suas visitas à Funabem, representava um “milagre social” da chamada Revolução de Março no campo da assistência social, ainda que na realidade, operassem nos moldes das instituições carcerárias, servindo como equipamento para a reclusão e repreensão de adolescentes infratores.

Segundo Miranda (2016), este pronunciamento representou um instrumento de divulgação das políticas públicas incorporadas pelos militares na área da assistência, como uma tentativa de legitimação das ações dos governos militares no Brasil:

“Trabalhos construídos no campo da historiografia política registram que o governo Médici foi marcado não apenas pelo conhecido milagre econômico, mas também pelo avanço de mecanismos e repressões contra aqueles que se apresentavam opositores ao Regime Militar. Da chamada linha dura, Médici encampou o nacionalismo do “Brasil, ame ou deixou-o”, buscando fortalecer as políticas e instituições do Estado.” (MIRANDA, 2016, pag. 47).

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a instituição do ECA em 1990, que a adoção da Doutrina da Proteção Integral supera o antigo Código do Menor e tem como resultado, crianças e adolescentes passando a constituir sujeitos de direitos, cuja proteção é dever do Estado, da sociedade e da família.

### **3 | ECA E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL: DESAFIOS PARA A MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE**

O ECA foi instituído por meio da promulgação da Lei nº 8.069, de 13 e julho de 1.990, configurando um importante marco jurídico pela criação de mecanismos

que corroboram a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes outorgados pela Constituição Cidadã.

Dentre as disposições preliminares o Art. 1º sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, preceitua como dever da família, comunidade, 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 e lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, direitos estes, elencados no Art. 3º do referido Estatuto. (BRASIL, 1990).

Dentre as medidas protetivas aplicáveis sempre que os direitos estiverem sob ameaça ou violação, constam o acolhimento institucional, familiar ou colocação em família substituta, de caráter provisório e excepcional, como forma de transição para reintegração familiar (Art. 98), mantendo-se vínculos de parentesco e assegurando o convívio com a família de origem sempre que possível, salvo determinação judicial em contrário.

A Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais por níveis de complexidade do SUAS, consolidando a classificação nacional dos serviços e equipamentos físicos do SUAS e dos serviços em: Proteção Social Básica e Proteção Especial de Média e Alta Complexidade. (BRASIL, 2009).

A Proteção Social Básica é responsável pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e pelo Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para PcD e idosos.

É de responsabilidade da Proteção Especial de Média Complexidade o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de prestação de serviços à comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para PcD, idosos e suas famílias e o Serviço Especializado para pessoas em situação de rua.

A referida resolução também prevê o atendimento e o acolhimento provisório para mulheres, acompanhadas ou não de seus filhos, em situação de risco de morte ou ameaças em razão da “violência doméstica e familiar, causadora de lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico ou dano moral.” (BRASIL, 2009, p. 33).

O Serviço de Acolhimento Institucional compõe a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que prevê o acolhimento em equipamentos diversos, destinados a “famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir a proteção integral”. (BRASIL, 2009, p.31).

Em alguns casos presentes no campo-tema, foi possível constatar que na prática há um apagão interseccional entre as políticas de proteção social especial, voltadas às crianças, aos adolescentes e às mulheres/mães. Neste contexto, tem-se como resultando, a invisibilidade da condição dessas mulheres vítimas de violência e uma fragmentação dos serviços de assistência e da própria política.

Considera-se que a manutenção e a promoção do direito à convivência familiar

constituem um dos maiores desafios impostos aos/às gestores/as dos programas de abrigo, provavelmente pelo fato de não obter o apoio necessário junto a outras instituições, seja pela fragmentação das políticas de proteção e dos serviços por elas ofertados, quanto pela falta de um olhar mais integrado na garantia dos direitos sociais, para além do atendimento individual.

Na prática convivemos com a escassez e a precariedade dos serviços e de instituições que possam acolher mulheres vítimas de violência, quanto mais, se acompanhadas de seus filhos (as), apontando uma lacuna na implementação das medidas protetivas em situações similares aos dos casos observados durante a pesquisa.

Outros desafios estão postos aos serviços de atenção e proteção de crianças, adolescentes e mulheres em situação de vulnerabilidade e risco, no que tange a intersectorialidade e o modelo de rede, que sugerem relações mais horizontalizadas e consistem em condição imprescindível para que crianças e adolescentes sejam atendidos de modo integral.

Há, portanto, uma demanda urgente pela ampla disposição a uma articulação entre as instituições, espaços, serviços e competências a fim de superar ações isoladas e fragmentadas. Essas ações articuladas entre políticas intergovernamentais e intersectoriais, oportunizam relações entre agentes sociais, potencializando e ampliando o desempenho e a eficiência dessas políticas, promovendo assim:

[...] uma intervenção mais cooperativa e agregadora que permite uma visão e uma atuação mais efetiva sobre a realidade e a construção de uma teia de novos sentidos para a ação coletiva. As conexões necessárias à articulação de políticas sociais públicas não são apenas as de ordem comunitária e territorial, mas exigem a vinculação a redes temáticas e institucionais de toda a cidade. (GONÇALVES et al, 2010, p. 13).

Para tanto, é necessário que haja um processo de mobilização social a fim de garantir a proteção de mulheres e crianças, fazendo dessa questão, que conforme Toro e Werneck (1996) configura “um propósito comum, por isso é um ato de razão”.

A mobilização social segundo os autores pressupõe “uma convicção coletiva da relevância, um sentido de público, daquilo que convém a todos. Para que ela seja útil a uma sociedade ela tem que estar orientada para a construção de um projeto de futuro.”. (TORO e WERNECK, 1996, p. 5).

A vivência no CREAS permitiu a aproximação com o que vamos chamar de “casos exemplares” de mães que vivenciavam a dura realidade da violência doméstica e foram afastadas de seus filhos pela determinação da medida de proteção, sendo estes encaminhados para a Casa Lar, instituição de acolhimento.

Neste contexto específico, há uma [re] vitimização tanto das crianças e adolescentes quanto dessas mulheres vítimas de violência, que são afastados/as do convívio familiar ainda que haja um forte vínculo afetivo entre eles.

## 4 | 10 ANOS DA LEI MARIA DA PENHA – DESAFIOS E POSSIBILIDADES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) foi criada com status de Ministério, em 1º de janeiro de 2003, com a missão de ampliar o escopo de atuação do Estado na defesa dos direitos das mulheres, representando um avanço histórico no que se refere à formulação, coordenação e articulação de políticas que promovam a igualdade entre mulheres e homens.

No ano seguinte, a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), configura outro grande marco na consolidação dos direitos da mulher, mobilizando cerca de 120 mil mulheres que foram convocadas a apresentar propostas e participar diretamente da elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), tendo como objetivo maior, enfrentar as desigualdades entre mulheres e homens, reconhecendo o papel do Estado através de ações e elaboração de políticas públicas.

A Política Nacional para as Mulheres orienta-se pelos pontos fundamentais de Igualdade e respeito à diversidade, Justiça social, Eqüidade, Participação e controle social, Autonomia das mulheres, Laicidade do Estado, Universalidade das políticas e Transparência dos atos públicos.

A Lei nº 11.340/2006, popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha” (LMP), comemora seus dez anos e foi considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2012, a terceira melhor lei do mundo no combate à violência doméstica, ficando atrás apenas da Espanha e do Chile. Sancionada em 7 de agosto de 2006, a LMP criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, representando um marco institucional na luta em defesa dos direitos das mulheres.

O nome da Lei se deu em função da história da farmacêutica bioquímica Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de violência doméstica durante 23 anos. Depois de seguidas tentativas de assassinato perpetradas pelo marido, Maria da Penha ficou paraplégica após receber um tiro de arma de fogo enquanto dormia, decidindo então denunciá-lo.

A LMP sanciona o combate e a eliminação de todas as formas de Violência contra a Mulher, a fim de prevenir e punir com mais rigor os agressores contra a mulher no âmbito doméstico e familiar. A lei dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Dentre as medidas de proteção à mulher estão a suspensão/restrição do porte de armas, a proibição de algumas condutas, a restrição/suspensão de visitas aos dependentes menores, pedidos de afastamento do lar e até a prisão do agressor.

Foram criados centros de referência, delegacias e casas-abrigos que tiveram seus serviços ampliados, além do estabelecimento de áreas de inteligência, com a

integração do trabalho de agentes públicos, Ministério Público, da Polícia Federal e de mecanismos para facilitar o encaminhamento de denúncias como o “Ligue 180” – Central de Atendimento à Mulher, a fim de atender a complexidade das demandas acerca das diversas formas de violência contra mulheres. (BRASIL, 2013).

Neste sentido, destacam-se os programas e equipamentos de atenção voltados para funcionalidade dos serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, como o programa Mulher, Viver sem Violência e a Casa da Mulher Brasileira, vinculados à Secretaria de Políticas para as Mulheres por meio do Pacto e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, como exemplos de ações integradas centradas no acolhimento e atenção as mulheres vítimas de violência.

O Brasil foi um dos últimos países da América Latina a aprovar uma legislação especial e inserir no cenário normativo nacional uma lei para prevenir e coibir a violência doméstica contra a mulher.

A LMP buscou tratar o problema da violência contra mulheres de forma integral por meio de um conjunto de instrumentos que visam possibilitar a proteção, o acolhimento emergencial e a garantia da assistência social à vítima; e não apenas da imputação de uma pena mais severa ao ofensor.

Minayo (1998) traz uma reflexão sobre a violência alertando para a complexidade, a polissemia e controvérsia do conceito, gerando muitas teorias parciais:

[...] levando em conta o que acontece na prática, dizemos que a violência consiste em ações humanas de indivíduos, grupos, classes, nações que ocasionam a morte de outros seres humanos ou que afetam sua integridade física, moral, mental ou espiritual. Na verdade, só se pode falar de violências, pois se trata de uma realidade plural, diferenciada, cujas especificidades necessitam ser conhecidas. A interpretação de sua pluricausalidade é, justamente, um dos problemas principais que o tema apresenta. (MINAYO, 1998, p.514).

Mais recente, no ano de 2015, foi sancionada a Lei do Feminicídio, colocando a morte de mulheres no rol de crimes hediondos e diminuiu a tolerância para os casos de assassinato de mulheres. O projeto foi construído pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), em conjunto com grupos da sociedade civil. (BRASIL, 2015).

Para Farah (2004) ao adotar o conceito de gênero como referência para a análise de políticas públicas, pretende-se “chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria”.

Embora a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) tenha completado mais de uma década de existência com inegáveis contribuições para a consolidação das políticas e direitos das mulheres, percebe-se que a busca pela efetiva transversalidade de gênero nas políticas públicas, ainda é um grande desafio a ser superado.

A proposta da construção de um projeto de sociedade mais justa, equânime e democrática, depende de políticas, serviços e instituições mais preparadas e equipadas

para acolher mulheres vítimas de violência com ou sem filhos e promover uma maior autonomia e acesso a direitos.

Uma proposta de Emenda à Constituição foi feita pela Senadora Marta Suplicy com objetivo de alterar o art. 203 da Constituição Federal e incluir o amparo à mulher vítima de violência entre os objetivos da assistência social, a PEC 246/16 – que tem como origem a PEC 43/2012.

A autora da proposta destaca que a assistência social constitui uma das mais importantes atribuições do Estado brasileiro. Hoje a Constituição prevê como objetivos da assistência social, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. A proposta será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por comissão especial constituída para esse fim e pelo Plenário da Câmara.

## **5 | INTERSECCIONALIDADE E CONSUBSTANCIALIDADE – PERSPECTIVAS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO INTEGRAL**

Embora o termo “interseccionalidade” tenha sido evidenciado pela teórica feminista Kimberlé Crenshaw no final da década de 1980, é na década anterior que emerge a preocupação em entrelaçar as distintas formas de desigualdades e de diferenciações sociais.

Delineando brevemente o processo de contextualização histórica da formação do campo interseccional, temos no início dos anos 1970 a crítica ao separatismo recorrente entre os próprios movimentos feministas. Serviram como marco simbólico as contribuições ao manifesto de 1977 do Combahee River Collective, que consistia em um coletivo de feministas negras e lésbicas que defendia uma luta articulada contra as formas de dominação e opressão, pautadas em heterossexismo, exploração e racismo e não apenas contra a opressão sexual das mulheres.

Na década de 80 muitas autoras feministas apresentaram críticas e contribuições acerca da perpetuidade do feminismo apenas como discurso crítico do sexismo, bem como, sobre as denúncias da existência de racismo dentro dos movimentos feministas brancos.

A socióloga feminista norte-americana Patricia Hill Collins (2000) analisou o processo de exploração das mulheres negras afro-americanas, demonstrando o entrelaçamento destas diferenças sociais que se apresentam como um triplo processo de segregação por suas múltiplas experiências de opressão, marcada não só pelas questões de gênero, mas também pela discriminação racial e de classe.

A partir do final dos anos 90 se intensificam os debates sobre a necessidade de

uma transversalização dos saberes a fim de superar a unicidade das perspectivas que tratam das questões de gênero. A categoria, interseccionalidade, surge como possibilidade de se pensar em diversas categorias de diferenciação das desigualdades fortemente marcadas pelas dimensões, política, econômica e ideológica. Estas categorias e articulações são utilizadas e difundidas por autoras que alternam o uso dos conceitos e por outras que reiteram a importância de se pensar em diversas categorias de diferenciação, concentrando a atenção à articulação entre algumas diferenças específicas.

Para Kimberlé Crenshaw (2002), a teoria da interseccionalidade surgiu, particularmente, para verificar a aplicabilidade do feminismo negro em leis antidiscriminação, fundamentadas em concepções de raça e gênero como elementos separados, tendo como consequência, mulheres negras americanas — ou quaisquer outras mulheres não-brancas — vivendo a experiência de uma discriminação por sobreposição ou conjunta.

A autora refere à uma subdivisão em duas categorias: a estrutural e a política. A primeira como a intersecção entre raça e gênero e os impactos na vida de mulheres que vivenciam a violência conjugal e o estupro, além das respostas dadas a tais violências. E a segunda, a interseccionalidade política, a respeito das políticas antirracistas e das políticas feministas que resultam na marginalização da questão da violência em relação às mulheres negras.

BILGE (2009) sintetiza a definição de interseccionalidade e discorre de forma clara e assertiva, sobre a importância do enfoque interseccional, para além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão, mas considerando sobretudo, como estes operam a partir da interação dessas categorias na [re]produção das desigualdades sociais:

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

Ao tecer algumas críticas ao uso da categoria, Danièle Kergoat (2010), reporta a noção geométrica que leva a uma naturalização das categorias analíticas, mascarando a dinâmica das relações sociais que estão em constante movimento e evolução.

Segundo a autora a interseccionalidade não parte das relações sociais substanciais (sexo, cor e classe), visto que as relações sociais são consubstanciais e estão atreladas, não podendo ser desconectadas das práticas sociais. As relações sociais de classe, gênero e raça, são coextensivas, ou seja, ao se desenvolverem se reproduzem e se co-produzem mutuamente.

Dados preliminares da pesquisa, mediante consulta aos prontuários das famílias que passaram pela experiência de ter os filhos acolhidos por medida de proteção

no município de Guaratuba, demonstram que a maior porcentagem se encontra em situação de pobreza extrema, tem origem afrodescendente, possuem nenhuma ou baixa escolaridade e vivenciam situações de violência doméstica.

Amartya Sen (2000) coloca a liberdade na centralidade do processo de desenvolvimento e afirma que a ausência de liberdades substantivas esta diretamente relacionada com a pobreza econômica, privando as pessoas ao acesso a uma nutrição satisfatória, educação, saúde, oportunidades, a água tratada, saneamento básico, ou morar de modo apropriado. Em outros casos, “a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social”. (SEN, 2000, p.18).

Para Piscitelli (2008) as interseccionalidades propiciam a realização de um trabalho a partir de ferramentas analíticas que corroboram a apreensão e a articulação de múltiplas diferenças e desigualdades num sentido amplo considerando as interações entre possíveis diferenças presentes em contextos específicos.

Assim, percebe-se que a simultaneidade de abordagens diversas no contexto das Medidas de Proteção para crianças e adolescentes na interface com políticas para mulheres vítimas de violência, permite vislumbrar diferentes perspectivas para análise de políticas públicas, avaliando sua aplicabilidade e eficiência considerando a questão da falta de agência concedida a estas mulheres/mães e da exígua capacidade de escolher e de agir, mediada social e culturalmente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo pretende, a partir de uma perspectiva interseccional e de gênero, investigar dentro do contexto das políticas de proteção às mulheres e crianças vítimas de violência, como as desigualdades estruturais podem ou não tornar-se mais visíveis e interferirem no acesso e garantia dos direitos.

Ao mesmo tempo, de forma antagônica, percebe-se que a invisibilidade se dá exatamente na falta de reconhecimento da dimensão histórica e da imbricação das relações sociais complexas, atravessadas e constituídas pelas questões de gênero, cor e classe; mantendo-se ainda muito distantes dos processos de formulação, implementação e avaliação destas mesmas políticas de proteção.

As vivências oportunizadas pelo acompanhamento da realidade no campo-tema, no contexto do acolhimento institucional de crianças e adolescentes por medida de proteção, tem demonstrado a omissão e a fragmentação das políticas e de alguns serviços e equipamentos aos quais se atribui a responsabilidade por exercer a função protetiva dessas famílias.

Neste contexto, a invisibilidade da condição da mulher/mãe vítima de violência opera como fonte de privação de direitos e da própria cidadania. A pobreza extrema, a falta de autonomia e de oportunidades, representam obstáculos quase intransponíveis na luta para reaver a guarda de seus/suas filhos/as.

Desta forma, argumenta-se que a confluência dos fatores interseccionais (cor, classe e gênero) e as imbricações das relações sociais consubstanciais afetam diretamente a garantia da proteção integral e o convívio familiar, fragilizando vínculos afetivos e distanciando mães e filhos/as.

## REFERÊNCIAS

ÀRIES, P. **Historia Social da Criança e da Família**. 2ª Edição Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 1981.

BRASIL. **[Estatuto da criança e do adolescente (1990)]. Estatuto da criança e do adolescente: 25 anos: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 e legislação correlata – Ed Comemorativa – Brasília**. Edições Câmara, 2015.

BRASIL, 2002. **Presidência da República Casa Civil: Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4134.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm) Acesso em 10/01/2017.

BRASIL, 2004. **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Enid Rocha Andrade da Silva (coordenadora) / Brasília, 2004.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 23, 2015**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf)

BRASIL, 2005. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm\\_compacta.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf). Acesso em maio de 2016.

BRASIL, 2005. **Cidadania e Justiça. 9 fatos que você precisa saber sobre a Lei Maria da Penha**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/10/9-fatos-que-voce-precisa-saber-sobre-a-lei-maria-da-penha>. Acesso em julho de 2016.

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.

FERREIRA, L. V. P. **Menores desamparados da Proclamação da República ao Estado Novo**. Revista Virtú, Juiz de Fora, MG, 2008 - ufjf.br. Disponível em: <http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a5.pdf> . Acesso em 10/01/2017

GONÇALVES, Antônio Sérgio; GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **Redes de proteção social na comunidade**. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

KERGOAT, D. **Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. Novos Estudos**, CEBRAP 86, março 2010, pp. 93-103. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a05.pdf>. Acesso em junho de 2016.

MCCALL, L. **The complexity of intersectionality**. Signs: Journal of Women in Culture and Society. Vol. 30, n.3, 2005, p. 1771-1800. Disponível em: [http://socialdifference.columbia.edu/files/socialdiff/projects/Article\\_%20The%20Complexity%20of%20Intersectionality%20by%20Leslie%20McCall.pdf](http://socialdifference.columbia.edu/files/socialdiff/projects/Article_%20The%20Complexity%20of%20Intersectionality%20by%20Leslie%20McCall.pdf). Acesso em março de 2016.

MIRANDA, H.S. **A FEBEM, O Código de Menores e a “Pedagogia do Trabalho” (Pernambuco,**

**1964-1985).** Projeto História, São Paulo, n.55, pp.45-77, Jan.-Abr. 2016. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/viewFile/25316/19524>. Acesso em 07/01/2017.

PISCITELLI, A. **Interseccionalidade, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras.** Sociedade e Cultura, v.11, n.2, jul/dez, 2008, p. 263-274.

RODRIGUES, C. **Atualidade do conceito de interseccionalidade para a pesquisa e a prática feminista no Brasil.** Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

TORO, J. B. E WERNECK, N. M.D.F. **Mobilização Social: Um modo de construir a Democracia e a Participação.** UNICEF- Brasil, 1996. Disponível em: <http://www.compreender.com.br/gestao/files/biblioteca/5b1eeb01411d764ed1046eea1b92be10.pdf>. Acesso em: 10/01/2017.

VENÂNCIO, R. P. **Maternidade Negada. In História das mulheres no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1997.

\_\_\_\_\_ **Uma história social do abandono de crianças. De Portugal ao Brasil XVIII-XX.** São Paulo: Alameda/Editora PUC Minas, 2010.

## REDEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

### Nayanna Sabiá de Moura

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE).

E-mail: nayannasabia@hotmail.com

**RESUMO:** A interdependência entre os Estados, oriunda do processo de globalização, avultou a percepção de que a política internacional gera impactos na política doméstica, incitando a expansão dos mecanismos de participação de diversas instâncias governamentais na política externa. O processo decisório em Política Externa Brasileira foi historicamente marcado pela preponderância do poder Executivo, especialmente através do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores. Desde a redemocratização política no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, a política externa brasileira está se consolidando como uma política pública. As pautas de política externa cristalizaram-se como interesse público, sujeitas à apreciação e ao debate político. A transversalidade de pautas internacionais em outras pastas ministeriais e o apelo democrático promoveu uma maior inserção do poder Legislativo no debate sobre política externa. Dito isto, almeja-se analisar a

redemocratização e a participação do Poder Legislativo na política externa brasileira, como ator *ex ante* e *ex post*, identificando em que medida o seu desempenho se constitui como agente de transformação na condução da política externa, tendo em vista os conceitos do Modelo de Hermann de Análise de Política Externa. O Congresso Nacional ainda não atua como um *veto player*, mas a ampliação da participação do Legislativo na deliberação dos Atos Internacionais garante maior legitimidade no processo decisório em política externa.

**PALAVRAS-CHAVE:** PEB; Legislativo; Processo Decisório.

### 1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, os estudos sobre política externa brasileira (PEB) estiveram condicionados às abordagens históricas, com análises sobre continuidades e rupturas (CERVO; BUENO, 2015). Os estudos sobre Análise de Política Externa (APE) brasileira são recentes e estão ampliando a agenda de pesquisa nacional sobre o processo decisório da PEB. Paulatinamente, as pautas de política externa foram ganhando cada vez mais interesse público, sujeitas à apreciação da sociedade civil, fruto do processo de democratização. Essa transformação lenta e gradual foi construindo uma demanda cada vez

maior pelo debate público sobre a forma como o governo, em suas diversas unidades de análise, conduz a sua política externa.

A Análise de Política Externa, enquanto área do conhecimento, surgiu no pós-Segunda Guerra Mundial, em um diálogo com as teorias do Realismo Clássico. O Estado era tratado como ator unitário do sistema internacional, uma caixa-preta. Essa concepção, que o assemelhava a uma *bola de bilhar*, desconsiderava as dinâmicas domésticas. A abordagem *estadocêntrica* foi sendo paulatinamente substituída por concepções mais pluralistas. A partir da década de 1990, no contexto de pós-Guerra Fria, os Estados passaram a ser cada vez mais interdependentes. Com a globalização, a APE ampliou sua agenda de pesquisa para uma diretriz mais descentralizada, considerando outros atores no processo de formulação da política externa. Dessa forma, a percepção interdisciplinar fez com que diversas matrizes teóricas e metodológicas fossem necessárias para compreender o comportamento dos Estados (HUDSON, 2008, p.11-28).

No âmbito da APE, as contribuições de Putnam (1993), atreladas à concepção pluralista da Análise de Política Externa (APE), fundamentaram teoricamente a ampliação da agenda e a participação de novos atores no processo decisório, em uma lógica relacional entre o internacional e doméstico (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 36-42).

Os Modelos de Análise também auxiliaram nesse processo de ampliação dos estudos. Merece destaque as concepções de Hermann (1990). Para ele, a mudança faz parte da natureza da política externa e das relações internacionais, por isso a condução da política externa precisa ser analisada, vislumbrando possíveis alterações, mesmo que haja certa linearidade. De acordo com Hermann (1990), que está fundamentado nessas abordagens mais pluralistas de disciplina, a tomada de decisão da política externa é influenciada por fatores internos e externos. Os constrangimentos externos podem interferir no comportamento dos Estados no nível internacional. No entanto, apesar de a política externa ter um perfil reativo ao cenário internacional, sua condução não depende apenas de fatores externos. O âmbito doméstico influencia nesse processo. Diversos agentes institucionais podem alterar a agenda de política externa, dessa forma o fator eleitoral também influencia nesse processo.

Com base nessa literatura, almeja-se explorar a democratização da política externa brasileira, dando relevo para a influência do ambiente doméstico no processo decisório. A PEB se articulou, historicamente, de maneira centralizada. No entanto, com a globalização e o processo de redemocratização política, a pasta internacional, marcada pelo profissionalismo do Ministério de Relações Exteriores, ganhou transversalidade institucional, em função da complexidade cada vez maior das pautas internacionais.

A política externa foi historicamente formulada, através da concentração de poder do Executivo, especialmente, em função do insulamento burocrático do Itamaraty (CHEIBUB, 1985). A centralidade em torno do poder Executivo, especialmente em

relação ao insulamento burocrático do Itamaraty, foi sendo cada vez mais questionada. Com a Constituição de 1988, os mecanismos institucionais de atuação de outros atores, especialmente do Poder Legislativo, passaram a se constituir como uma importante agenda de pesquisa.

Para atingir esse objetivo, são explorados, na segunda seção, os conceitos apontados por Hermann sobre Análise de Política Externa. A terceira seção aborda, de maneira panorâmica, o processo decisório e o Poder Executivo. Por fim, a quarta seção discute a democratização da política externa e a participação do Legislativo. Ao final, são feitas considerações finais a respeito da atuação do Congresso Nacional como determinante para legitimar o posicionamento internacional do Brasil.

## 2 | MODELO DE HERMANN DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Modelos de análise de política externa não permitem abarcar toda a complexidade social, política e econômica de um Estado. Ao contrário, nos modelos, são selecionadas unidades de análise específicas, de modo a identificar, através de um procedimento teórico e metodológico bem definido, como as variáveis podem interagir afetando a *policy*. São instrumentos de interpretação a respeito das tomadas de decisão e de suas influências, relacionadas à burocracia, à elite partidária, aos grupos de interesse, à opinião pública, etc. Nas palavras de Solomón e Pinheiro (2013, p. 40): “o que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares”.

Vale ressaltar que essa subárea concede especial atenção ao *processo de tomada de decisão* em política externa dos Estados, mas não é estritamente vinculada a eles, porque considera a ação de outros atores internacionais, abrindo margem para uma interdisciplinaridade. Além disso, suas concepções também podem ser utilizadas, diante de determinados contextos, como, por exemplo, na análise das tomadas de decisão de organizações não-governamentais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41-42).

De acordo com Hermann (1990), a mudança é parte integrante da natureza da política externa e das relações internacionais, como elemento fundamental para que um Estado se adapte a novas realidades. Diante da mudança, que pode ser influenciada por fatores domésticos e internacionais, torna-se relevante compreender como esse processo de transformação estrutura a tomada de decisão de um Estado. Para compreender o modelo, é basilar pontuar a definição de Hermann (1990, p. 5) sobre o que é, de fato, política externa:

É um programa orientado por um objetivo ou orientado por um problema definido por autoridades tomadoras de decisão (ou por seus representantes) direcionada para entidades fora da jurisdição política desses tomadores de decisão. Em outras palavras, é um programa (plano) projetado para resolver algum problema ou exercer alguma meta que acarrete em uma ação direcionada para entidades estrangeiras (tradução nossa).

Hermann (1990) pontua que, ao longo do século XX, as Grandes Guerras e a Guerra Fria influenciaram muitas reorientações de políticas externas dos Estados, ao estabelecer novas visões sobre os conflitos Leste/Oeste, sobre o desenvolvimento, sobre cooperação, etc. A América do Sul, incluindo o Brasil, também fez parte desse contexto de transformações, especialmente em função das transições de regimes autocráticos para os democráticos, durante as décadas de 1980 e 1990.

Segundo Hermann (1990), as variáveis internas e externas são cruciais para a análise de casos de reorientação da política externa. Essas mudanças não são estimuladas apenas por alterações de regimes políticos. Novas eleições, promovendo a formação de um novo governo, também são capazes de reorientar a política externa. O Modelo de Hermann (1990) é, portanto, um esquema estrutural que auxilia na compreensão sobre a reorientação da política externa. De acordo com Hermann (1990), as mudanças podem ser escalonadas, de modo a compreender qual é a sua magnitude. Hermann (1990) elencou quatro níveis de mudança: *alteração de ajuste*; *mudança de programa*; *mudança de objetivo*; e *reorientação internacional*.

Essas mudanças, em seus diferentes níveis, podem ter características e motivações profundas. Podem ser sociais, econômicas e políticas. Porém, vale ressaltar que as reorientações podem ser tanto positivas quanto negativas, por isso é preciso identificar suas particularidades e suas consequências. Quando as transformações são negativas, é essencial constatar as motivações que as impulsionaram, buscando a reparação mais apropriada. Verificar quão profundas são essas alterações tanto para a política doméstica quanto para a internacional é essencial para que o Estado se posicione de maneira adequada internacionalmente (HERMANN, 1990, p. 1-5).

Os quatro níveis de reorientação podem acontecer diante de determinadas condições acessórias. Hermann (1990) elenca algumas: *alteração de sistemas políticos nacionais*, que pode vir a incidir em uma modificação na composição das elites; *tomada de decisão burocrática*, diante de agentes políticos capacitados que podem contribuir ou resistir para a superação de um problema; *transmissão de informação*, que auxilia em uma mudança de ajuste, uma vez que a comunicação, essencial ao processo de negociação, também pode, seja pela má interpretação ou pelo uso estratégico, ajudar ou atrapalhar no controle da situação em questão; ou *aprendizado*, quando há conhecimento sobre conjunturas pregressas.

O âmbito doméstico importa para a política externa. As alterações domésticas são condicionantes, porque a política externa é, de modo geral, conduzida pelos governos. Dessa forma, a maneira como ele se organiza, em torno de determinadas temáticas pode influenciar na reorientação. Um exemplo mencionado por Hermann (1990) diz respeito às transformações de um Estado prioritariamente agrário rumo à industrialização.

Ao considerar que o âmbito doméstico importa, torna-se mais fácil compreender o porquê de os sistemas políticos nacionais também serem uma condicionante para

a política externa. A política gira em torno do apoio de determinados segmentos ou grupos ao governo para que haja governabilidade. Em regimes democráticos, é através das eleições que esses governantes podem se manter no poder, continuando a formular a política externa de um Estado. As eleições, neste sentido, são um mecanismo utilizado para premiar ou para punir um candidato, especialmente em caso de reeleição, concedendo ao vencedor das eleições a legitimidade para governar. Cada ator político possui um perfil, que pode estar vinculado a sistemas clientelistas, a sindicatos, a grupos religiosos, a militares, a grupos originários, a oligarquias de agronegócio, etc. O posicionamento de setores da elite partidária, da base eleitoral ou de grupos de interesses com relação ao governo influencia no processo de deliberação sobre temas de política externa, principalmente quando há novas eleições e um novo governante assume um cargo público, ou seja, *constituencies* são muito importantes para a condução da política externa. Hermann (1990, p. 6-8), aponta que a maioria dos estudos sobre a reorientação da política externa vinculada aos sistemas domésticos tiveram como foco os EUA, analisando a influência da opinião pública, das elites partidárias, dos partidos políticos e da oposição no processo de condução da política externa.

Vale ressaltar que o artigo de Hermann foi escrito em 1990, porém, apesar dos avanços nos estudos sobre mudanças na política externa, ainda há muito a ser explorado, especialmente com relação ao caso brasileiro. Dessa forma, expandindo a análise para além da dinâmica estadunidense, é possível inferir que, dependendo do apoio interno às políticas adotadas e do vínculo de grupos de interesses, das *constituencies* e das elites partidárias a setores do governo, a política externa de um Estado também pode sofrer reorientação. Essa possibilidade está fundamentada no fato de o âmbito doméstico influenciar na formulação e no processo de tomada de decisão da política externa (HERMANN, 1990, p.6-8).

Diante desses fatores que influenciam as mudanças, Hermann, elenca quatro possíveis agentes transformadores da política externa. São eles: o líder, a burocracia, a reestruturação doméstica e os choques externos (HERMANN, 1990, p. 6-10).

Os *líderes* são indivíduos que agregam suas percepções e visões de mundo à dinâmica política. Eles são capazes de alterar a política externa, diante de quaisquer contextos que exijam modificações. As lideranças dispõem de influência burocrática, por isso podem modificar a política externa. Quando novas lideranças surgem, elas podem identificar alternativas políticas, gerando a reorientação. Dessa forma, a mudança de governo pode influenciar nesse processo. Já a *burocracia*, segundo agente transformador elencado por Herman (1990), é composta pelos altos funcionários, não necessariamente por todos eles, mas sim por grupos que se interessam pela pasta internacional. A *reestruturação doméstica*, terceiro agente transformador, pode se manifestar quando as bases de apoio à governabilidade são desestruturadas. Por fim, o último agente transformador corresponde aos *choques externos*. Esses choques acontecem fora das fronteiras do Estado em questão. São eventos internacionais

difíceis de serem ignorados e que promovem mudanças na forma como os Estados se comportam internacionalmente. Diante da natureza globalizada e da interdependência entre os Estados, os impactos de *choques externos* são sintomáticos e exigem mudanças de posicionamento político (HERMANN, 1990, p 2-14).

Esses quatro agentes apontados por Hermann (1990) possuem potencial de transformação. Podem estar envolvidos no processo de tomada de decisão e conseqüentemente na possível reorientação da política externa.

De maneira substancial, essa abordagem pluralista que considera o âmbito interno passou a investigar o Legislativo e as elites políticas, enquanto burocracia e lideranças. Dessas pesquisas, destacam-se as contribuições de Lisa Martin (2000), sobre a legitimidade da tomada de decisão, quando vinculada ao crivo do Poder Legislativo.

As pesquisas sobre a participação do Poder Legislativo na política externa têm sido cada vez mais exploradas. Sobre os Modelos de Análise de Política Externa, especialmente o de Charles Hermann, dois trabalhos merecem destaque, porque aplicam o Modelo de Hermann ao caso brasileiro, a saber: Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014). No entanto, apesar dos avanços da literatura, no Brasil, os estudos sobre o nível doméstico ainda estão prioritariamente vinculados ao Poder Executivo. Dessa forma, esta análise representa um esforço em explorar a participação do Legislativo na tomada de decisão em política externa, especialmente no movimento de democratização da política externa, historicamente centrada no Poder Executivo.

### 3 | PROCESSO DECISÓRIO E PODER EXECUTIVO

A ordem jurídica do Brasil para lidar com tratados internacionais é fundamentada no sistema dualista, em que o nível interno e o internacional precisam atuar conjuntamente para a consecução de política externa, fazendo com que os Atos Internacionais sejam legitimados, respeitando os princípios da Constituição de 1988. Os acordos são firmados internacionalmente por representantes diplomáticos, de maneira provisória. Esses acordos tornam-se efetivos apenas quando o nível doméstico os legitima. Por isso, todos os agentes transformadores de nível interno, descritos por Hermann (1990), influenciam a política externa brasileira.

No Brasil, em função de uma construção histórica, as principais lideranças envolvidas no processo de tomada de decisão estão prioritariamente relacionadas ao Poder Executivo. O Itamaraty é a principal instituição do poder Executivo responsável pela implementação da política externa, tanto regional quanto internacionalmente (PLANALTO, 2002).

Cheibub (1985) é uma das principais referências da literatura sobre o processo de burocratização e especialização técnica do Itamaraty, que culminou no seu insulamento.

O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 2003, p. 34).

Para Cheibub (1985), a diplomacia brasileira passou por três fases principais: *diplomacia imperial*, *diplomacia carismática* e *diplomacia burocrático-racional*. A *diplomacia imperial* foi um período marcado pelo patrimonialismo e pela condução da política externa feita pela elite. Esse período se inicia com o reconhecimento internacional da independência do Brasil e a sua consequente inserção internacional até a chegada do Barão do Rio Branco ao comando do Itamaraty, entre 1902-1912. A segunda fase corresponde à *diplomacia carismática*, em que o personalismo do Barão do Rio Branco imprimiu a centralização do Itamaraty. Por fim, a *diplomacia burocrático-racional* representou o fortalecimento institucional, especialmente a partir da década de 1930, em que os diplomatas já não eram mais recrutados por pertencerem à elite, mas sim por suas capacidades, através de instrumentos de seleção como o concurso público.

Vale destacar que diante dessa construção histórica fundamentada no patrimonialismo e no personalismo, atingir um nível de qualificação burocrática não era considerado lesivo, visto que havia uma intencionalidade de construir um ambiente burocrático com racionalidade neutra, distante da influência partidária. Porém, ao longo do tempo, essa condição produziu um isolamento do Itamaraty de outras esferas públicas, fazendo com que as conexões com outras instituições governamentais, com a sociedade civil e com as elites partidárias ficassem à margem no processo de tomada de decisão. Pode-se dizer que a política externa brasileira era pouco inclusiva, em função da falta de mecanismos institucionais que permitissem o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade em si.

Depois da Guerra Fria, a política externa brasileira começou a se democratizar. De acordo com Lopes (2011, p.68), os arquivos do Itamaraty, que historicamente eram guardados a portas fechadas, tornaram-se disponíveis para consulta pública, a partir de 1992. Essa medida foi simbólica, porque permitiu um avanço nas pesquisas sobre política externa, ao garantir o acesso de pesquisadores ao acervo do Itamaraty. Apesar dessa característica de insulamento, com a redemocratização do Brasil e com a ampliação da globalização, o setor burocrático brasileiro ampliou sua agenda para temas mais plurais, fazendo com que esse insulamento se diluísse em função da necessidade de cooperação com outras instituições do governo.

Milani e Pinheiro (2013, p.17) apontam que, com a globalização, diversos temas internacionais foram incorporados por outras agências do governo, o que estimulou a cessão de servidores do Itamaraty a outras agências do governo, com o objetivo

de melhor articular as pautas internacionais e as *issue areas*, em outras instâncias governamentais. Essa troca permite uma transversalidade de temas, possibilitando a ampliação da *accountability horizontal* (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 32-35).

É justamente essa nova articulação institucional, cada vez mais intensa, que amplia a discussão sobre a diluição do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores na formulação de política externa, tornando-a paulatinamente mais democrática.

A transição para um regime democrático no Brasil fez com que houvesse um estímulo à politização dos temas de política externa, tornando-os mais próximos da sociedade, gerando discussões e um certo nível de interesse por participação. Com o envolvimento cada vez maior da academia e da opinião pública, essa demanda por uma porosidade institucional no Itamaraty foi se fortalecendo. Vale destacar também que a iniciativa do governo, em 2014, de criar o Livro Branco da Política Externa é válida, porque almeja transformar os princípios, valores e prioridades da política externa brasileira em informações de caráter explicitamente público, facilitando o diálogo entre diplomatas e a sociedade civil.

Essa abertura institucional se reflete, em especial, nos estudos acadêmicos. Mesmo com abordagens ainda focadas prioritariamente no aspecto histórico, com parco viés analítico, os estudos brasileiros estão cada vez mais maduros e sofisticados, fazendo uso do arcabouço teórico de Análise de Política Externa. O número de pesquisas e de grupos de estudos sobre política externa tem se ampliado, ainda que esses estudos não sejam efetivamente incorporados pelo governo na formulação de uma estratégia de política externa como se fossem *think tanks*.

Essa tendência a horizontalizar a tomada de decisão de política externa é importante para ampliar a democracia brasileira. Isso porque a lógica democrática indica o aumento da participação de diversos setores na política externa, ou seja, na medida em que a democracia se consolida, a política externa é mais discutida pela sociedade. Essa democratização amplia também os mecanismos de *accountability vertical, horizontal e social*.

No exercício dessas funções, o Itamaraty tem que estar sempre aberto ao diálogo com todos os setores da sociedade; tem que estar muito próximo do Parlamento, do Judiciário e de outras instâncias do Governo federal, estadual e municipal; e tem que saber ouvir os conselhos, as recomendações e as críticas construtivas, sempre em nome do aprimoramento do serviço exterior e da política externa brasileira (FIGUEIREDO MACHADO, 2014).

A tomada de decisão na política externa brasileira é multicausal (HERMANN, 1990). Ou seja, é resultante da interação e da influência de diversos fatores e atores. É diante do processo de descentralização decisória que a próxima seção aborda a participação do poder Legislativo.

## 4 | DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

No tocante à PEB, três abordagens conceituais são importantes para se pensar a construção do processo decisório em política externa: insulamento burocrático do MRE (CHEIBUB, 1985); a conceituação de PEB como uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; RATTON SANCHEZ et al. 2006); e o Legislativo como *veto player* institucional (TSEBELIS, 1995).

Para entender o insulamento burocrático, é preciso realçar que, na América do Sul, as preferências de política externa não são marcadamente um elemento determinante de voto. Essa perspectiva, atualmente em questionamento, se justifica pela construção centralizada do processo decisório no Executivo, fazendo com que outras instituições apresentem baixo perfil de atuação (ONUKI; NUNES DE OLIVEIRA, 2006, p. 145-155).

No Brasil, o processo decisório de política externa esteve concentrado nas instâncias do Poder Executivo, especialmente no Ministério das Relações Exteriores (MRE), classificado como técnico e apartidário (INACIO; REZENDE, 2015). Essa construção objetivava a formação de uma burocracia neutra e especializada (CHEIBUB, 1985). No entanto, esses desdobramentos promoveram um insulamento burocrático, marcado pela dinâmica *topdown*, que consiste no processo de formulação da política externa brasileira, prioritariamente estruturado de maneira centralizada e hierárquica, distante das demandas da sociedade civil e de demais atores estatais (FARIA, 2008).

Apesar dessa assertiva histórica, a centralidade decisória do Executivo nas pautas de política externa tem sido questionada pela literatura (MILANI, 2012, p. 36-42; LIMA, 2000; FARIA, 2012), especialmente no contexto de redemocratização, ao presumir uma horizontalização interministerial (FRANÇA; SANCHEZ, 2009) e uma maior politização e participação do Legislativo nas pautas de política externa (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Assim, a Constituição de 1988 estrutura a arquitetura do processo decisório em política externa. Cabe destacar que Ministério de Relações Exteriores (MRE) exerceu papel fundamental no desenho constitucional, tanto como *fonte* quanto como *agente*, especialmente no que tange aos princípios da política externa e aos mecanismos institucionais *ex ante* e *ex post* de *decision making process* (LOPES; VALENTE, 2016). O Legislativo brasileiro dispõe constitucionalmente da competência de aprovar os Atos Internacionais (Art. 49, *caput* e inciso I), celebrados pelo Executivo (Art. 84, *caput* e inciso I) (BRASIL, 1988). No entanto, além do imperativo constitucional, a literatura tem apontado que, depois da redemocratização, os parlamentares são atores interessado em política externa (DINIZ, 2014; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; SANTIAGO, 2016).

Para a política externa brasileira (PEB), o Executivo e o Legislativo desempenham importância fulcral no processo de incorporação dos Atos Internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro. Levando a cabo as considerações sobre a ratificação

de Atos Internacionais em regimes democráticos, como dispõe Teoria do Jogos de Dois Níveis de Putnam (2010), o Executivo é um negociador que atua nas duas fases de negociação, tanto no nível doméstico quanto internacional, ao passo que o Legislativo atua somente no nível doméstico. Assim, ambos os arranjos institucionais precisam cooperar para o garantir o *win-set*.

O sucesso da incorporação do Ato Internacional ao ordenamento jurídico doméstico depende do consentimento do Legislativo. A instituição pode atuar com convicção positiva, ao fazer uso de *defecção voluntária* ou *involuntária*, ao aprovar ou ao rejeitar um Ato Internacional. Mas também pode ser compelida pela coalizão presidencial, assentindo o acordo provisório negociado internacionalmente pelo Presidente ou por seus plenipotenciários (PUTNAM, 2010).

Os meandros que levam à tomada de decisão pela defecção, aprovação ou rejeição podem ser difíceis de serem identificados. Portanto, é a capacidade de negociação do Presidente que vai determinar o *win-set*, desencorajando a *defecção* e a rejeição para que o Ato Internacional seja aprovado. Assume-se, portanto que o Presidente é um *decision maker* fulcral para a composição da coalizão (PUTNAM, 2010).

A governabilidade tem sido construída pelo presidencialismo de coalizão, de modo a criar preponderância do poder Executivo, por isso as variáveis relacionadas ao Executivo influenciam na aprovação dos Atos Internacionais tanto bilaterais quanto multilaterais. O Legislativo almejando ganhos eleitores aprecia os votos disciplinarmente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

A ratificação enfrenta os desafios do jogo político doméstico, absorto pelas coalizões presidenciais (ABRANCHES, 1988) e pela preponderância do Executivo no processo decisório (SANTIAGO, 2016). A articulação partidária em torno da coalizão transita inevitavelmente sobre a política externa (ALMEIDA, 1986). Neste sentido, argumenta-se que a conformação partidária em torno de bases de apoio ou de oposição ao presidente em exercício permite a governabilidade ou o engessamento das negociações. Assim, assume-se que o interesse do Legislativo estaria condicionado à coalizão presidencial, especialmente em função da disciplina partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). De acordo com Limongi e Figueiredo (1998, p. 81-83), a referência legislativa é a organização partidária, não o legislador em si, por isso em votações, os legisladores acompanhariam o voto do partido.

Essa disciplina partidária (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; AMORIM NETO; SANTOS, 2011) incitou discussões sobre os mecanismos de controle do Legislativo sobre o Executivo, especialmente em temas de política externa, em que o Presidente possui *monopólio da iniciativa legislativa* (LIMONGI, 2006; BRASIL, 1988).

Porém, de acordo com as pesquisas de Diniz (2012; 2014) a influência do Executivo sobre o Congresso Nacional pode explicar o porquê de as deliberações do Executivo quanto aos Atos Internacionais adquirirem grandes índices de aprovação. Porém, essa aprovação pode não se tratar apenas de uma vantagem do grupo

governista com relação a oposição, mas sim de um interesse real de parlamentares em discutir a temática de política externa. Por isso, o Legislativo é interpretado como um ator interessado em política externa.

Desde a redemocratização, a *política externa* foi paulatinamente sendo considerada uma *política pública* (MILANI; PINHEIRO, 2013; RATTON SANCHEZ et al. 2006; SILVA, 2015), especialmente em função da pluralidade e da transversalidade de novos temas e atores. Os impactos domésticos das tomadas de decisões sobre a pasta condicionaram o estabelecimento e a regulamentação de ações sistemáticas de atores governamentais.

Em consequência, a dinâmica interna, com atores domésticos participantes do processo decisório, especialmente o Poder Legislativo, ganhou proeminência no debate sobre democratização da pasta internacional (FIGUEIRA, 2009; FARIA, 2012; LOPES, 2013). Essa conexão permitiu uma ressignificação da noção de *accountability horizontal* e dos mecanismos de *checks and balances* (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Esses mecanismos de relacionamento institucional se manifestam, no Art. 50 da Constituição de 1988, através de pedidos de informação, consultas ministeriais, discussões nas Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE), além da possibilidade de aprovação ou de rejeição dos Atos Internacionais, cuja competência é atribuída ao Congresso Nacional, conforme Art. 49, diante de “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988).

Os Atos são negociados internacionalmente pelo Poder Executivo. Posteriormente, são encaminhados para a apreciação do Congresso Nacional, que constitucionalmente detém a prerrogativa de veto. A capacidade de exercê-lo pode transformar o Legislativo em um *veto player institucional* (DINIZ, 2014; BRASIL, 1988; TSEBELIS, 1995; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Com o processo de redemocratização do Brasil, o Legislativo e o Judiciário têm se articulado cada vez mais com os grupos de interesse, com a opinião pública e com a mídia, etc. Esse processo cada vez mais participativo, no entanto, ainda não se configurou em agente de transformação efetiva. Ainda há assimetria participativa entre os três Poderes e entres os Poderes e a sociedade, no tocante aos temas de política externa, posicionando o Legislativo e do Judiciário em um lugar distante da posição de agente transformador da política externa, como descritos no modelo de Hermann (1990).

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Análise de Política Externa tem se pautado cada vez mais no pluralismo teórico e metodológico para fornecer melhores subsídios para compreender o processo

decisório em política externa, motivado por redes cada vez mais complexas de fatores domésticos e internacionais.

No Brasil, essa agenda de pesquisa, cuja origem data da década de 1990, ainda é incipiente, especialmente quando se relaciona com as variáveis domésticas que afetam o processo decisório. As pesquisas precisam avançar no detalhamento desse processo, com relação à participação do Legislativo, às conexões político-partidárias, à coalizão presidencial no Congresso Nacional, ao espectro ideológico do Legislativo e do Executivo e possível influência na construção da agenda e dos interesses nacionais, além da conexão interministerial, cada vez mais frequente, etc. Neste sentido, há uma clara demanda por estudos empíricos que explorem essas unidades de análise, ampliando a Política Externa Brasileira para um escopo estratégico-analítico, indo muito além de estudos históricos sobre continuidades e rupturas.

O Legislativo constitucionalmente, desde o início da República, dispõe de prerrogativas para atuar *ex post* no processo decisório de aprovação dos Atos Internacionais. Mas, deter o poder de veto não implica necessariamente em exercê-lo. Este ponto de inflexão associa inevitavelmente os estudos legislativos ao relacionamento com o poder Executivo (SILVA; SPOHR, 2016). Portanto, a política externa, estruturada historicamente como uma política de Estado, pouco sensível à dinâmica político-partidária, passa a lidar hodiernamente com uma conjuntura de participação institucional do Legislativo, já anunciada por alguns pesquisadores, como um imperativo democrático.

O fato de o Brasil ter transitado por governos autocráticos, durante o Estado Novo e durante a Ditadura Militar, concedeu retração no processo de consolidação do Legislativo como um ator que exerce, de fato, poder de veto em política externa. A democratização da política externa brasileira é lenta, mas indica uma evolução. Em uma construção democrática, a participação efetiva do Legislativo na tomada de decisão é imprescindível para garantir maior legitimidade nas tomadas de decisão, especialmente diante da concepção de que política externa é uma política pública.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Os Partidos Políticos na política externa. **Revista de informação legislativa**: v. 23, n. 91, 1986.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, nº 2, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, nº 2, 2012, p. 617-657.

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

1988.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, nº 1, 1985.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral** [online], v. 5, nº 24, 2014.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, nº 80, 2012.

DINIZ, Simone. **Política externa e poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**. São Paulo: EdUFSCar, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, nº 2, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 311-355, 2012.

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo – FFLCH, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO MACHADO, Luiz Alberto. **Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da sessão de abertura dos “Diálogos sobre Política Externa”**. Brasília, 26 fev. 2014. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_tags&view=tag&id=131-dialogos-sobre-politica-externa&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=131-dialogos-sobre-politica-externa&lang=pt-BR)>. Acesso em: 21 ago. 2018.

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Ratton. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/449319/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, nº 1. 1990.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia, DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

INACIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opin. Publica**, Campinas, v. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations**

process. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, nº 2, 2000.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, nº 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, nº 44, p. 81-106, 1998.

LOPES, Dawisson Belém. **Política Externa e democracia no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPES, Dawisson Belém; VALENTE, Mario Schettino. A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, nº 4, p. 995-1054, out. 2016.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, nº 1: p. 67-86, 2011.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments**: legislatures and international cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MILANI, Carlos. Atores e agenda no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In. PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.** [online], v.35, nº 1, 2013, p. 11-41.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva. Legislativo e Política Externa: das (in) conveniências da abdicação. **Working Papers Caeni**, nº 3, 2003.

ONUKI, Janine; NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, n27, 2006, p. 145-155.

PLANALTO. **Decreto nº 4.118. 7 fev.** 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial**: o papel da Presidência da República na formulação de política externa. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. doi:10.11606/D.8.2006.tde-16102006-195630. Acesso em: 20 jun. 2017.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and Domestic Politics**: the logic of two level games. International Organization. v. 42, nº 3, 1988, p. 427-460.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos Jogos de Dois Níveis. **Rev. Sociol.**

**Polít.**, Curitiba, v. 18, nº 36, p. 147-174, 2010.

RATTON SANCHEZ, Michelle et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, nº 27, p. 125-143, 2006.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.** [online], v.56, nº1, p. 40-59, 2013.

SANTIAGO, Rodrigo da Silva. **Os parlamentares são omissos ao debate da política externa?** Um exame dos atos internacionais no Congresso Nacional. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016.

SILVA, Danielle. Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa. **Neiba**, v. IV, nº1, ago., 2015.

SILVA, André Luiz Reis; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, nº 50, jun. 2016, p. 123-140.

TSEBELIS, G. **Processo decisório em sistemas políticos:** veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1995.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional** [online], v.29, nº2, p. 273-335, 2007.

## REVISITANDO O PENSAMENTO DO GUNNAR MYRDAL E AMARTYA SEN SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL<sup>1</sup>

### **Nilton Marques de Oliveira**

Universidade Federal do Tocantins – UFT, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PGDR) e Curso de Ciência Econômica – UFT, Palmas – TO.

### **Udo Strassburg**

Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e do curso de Ciências Contábeis da Unioeste. Cascavel - PR

**RESUMO:** O objetivo deste artigo foi revisar o pensamento de Myrdal e Sen nos aspectos conceituais referente ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*) na contextualização do desenvolvimento social e econômico. Utilizou-se de um aporte teórico sobre as abordagens das capacitações de Sen e da Teoria da Causação Circular de Myrdal. Para tanto, a metodologia adotada foi exploratória e a guisa da literatura. As principais conclusões sugerem que o Estado de bem-estar social é uma forma de organização econômica e política, em que o Estado é o principal agente regulador dos aspectos sociais, políticos e econômicos de uma nação. Para Myrdal, o desenvolvimento econômico de uma nação depende da intervenção estatal por meio de ações sociais e de políticas públicas. Amartya Sen dá importância às liberdades que as pessoas desfrutam, afirmando que um país

desenvolvido é aquele em que a população tem liberdade garantida pelo mercado e pelo Estado.

**PALAVRAS CHAVE:** Estado; políticas públicas; desenvolvimento social e econômico.

**ABSTRACT:** This paper aimed to look forward the thought of Myrdal and Sen on the conceptual aspects related to the Welfare State in the context of social and economic development. Theoretical framework on the approaches of the capabilities of Sen and the Theory of Causation Circular of Myrdal were used. Therefore, the exploratory methodology was used by way of literature. The main findings suggest that the Welfare State is a form of economic and political organization, in which the State is the main regulatory agency of the social, political, and economic aspects of a nation. For Myrdal, the economic development of a nation depends on the state intervention through social actions and public policies. Amartya Sen gives importance to the freedoms that people enjoy, stating that a developed country is one in which the people have freedom guaranteed by the market and the State.

**KEYWORDS:** State; public policies; social and economic development.

1 Uma versão deste capítulo foi publicado na Revista Ciências Sociais em Perspectiva v. 15 – nº. 29: p. 15, 2016.

## 1 | INTRODUÇÃO

O Estado, na história da humanidade manifestou-se em várias esferas da vida econômica de um país, desde o consumo e investimento público, produção estatal, redistribuição de renda, autoridade monetária, segurança pública e manutenção da ordem existente. Para que haja um processo de desenvolvimento social e econômico faz-se necessária a participação do Estado, como instituição maior dentro da sociedade e matriz de outras instituições, seja suficientemente capaz, por meio da legitimidade e capacidade em estabelecer políticas, como: tributar, criar e estabelecer leis. Mas, para que um Estado seja verdadeiramente forte, é imperativo que seja estável sua ordem jurídica, além de dotada legalidade, ou seja, tenha o respaldo da Nação.

Pondera-se que as medidas adotadas pelo governo de um Estado no controle da economia, ligada ao orçamento, se estendam à todas as áreas da economia, constituindo políticas macro e microeconômicas que afetem diretamente os níveis do social. Daí, a importância de se estudar as formas de como o Estado realiza o bem-estar social para benefício de uma nação. Antes da década de 30, o Estado era visto apenas como um órgão responsável pela alocação de recursos na produção e pelas leis que regiam um território. Durante muito tempo, a ideia que prevalecia era a da teoria clássica em que o sistema econômico era dominado pelas leis de mercado e por si só se autoajustava, com tendência ao pleno emprego e ao “*laissez faire, laissez aller, laissez passer*”, que significa literalmente “deixar fazer, deixar ir, deixai passar”, Smith (1996). Acreditava-se no aumento da competitividade de mercado, não sendo necessária a intervenção do Estado.

Contudo, com a grande crise de 1929, quando foi possível perceber que a ideia de mercado perfeito era inconsistente, devido às suas próprias falhas, uma nova corrente de pensamento sobre a necessidade de intervenção do Estado começou a ganhar consistência. O pensamento keynesiano defendia a ideia de que o Estado deveria encontrar novas formas de conter o desequilíbrio econômico, por meio de grandes investimentos, principalmente no setor privado, para aquecer novamente a economia. Dessa forma, a proposta keynesiana sobre o papel do Estado frente à economia se consolidava (KEYNES, 1996).

O Estado do bem-estar social começou a ganhar força principalmente na Europa, com mais intensidade nos estados escandinavos, como a Suécia, tendo como preconizador o economista e sociólogo Karl Gunnar Myrdal. Segundo Myrdal, as “políticas sociais produtivas” - através de regulamentações sociais, para se obter um nível mais alto de produtividade possibilitariam o crescimento econômico e deveriam ser vistas como investimentos e não como custos, ideia defendida pelos liberais e fundamentalistas. Amartya Sen, economista indiano, é outro defensor do Estado de bem-estar social, tanto que foi laureado com o prêmio Nobel de economia em 1998 por ter construído uma teoria sob a premissa de que o desenvolvimento tem como base o estado democrático e o bem-estar social.

Sen (2000) acredita que para se construir uma boa sociedade é necessário não somente instituições baseadas no mercado, mas também instituições baseadas no Estado, pois este faz coisas que o mercado não consegue fazer com eficiência e equidade nas áreas de saúde, educação, segurança, apoio aos desempregados e aos pobres.

Assim sendo, após essas breves considerações, o presente artigo tem como o objetivo de revisitar o pensamento de Myrdal e Sen, nos aspectos conceituais referentes ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*) contextualizando o processo de desenvolvimento social e econômico. O Estado de bem-estar social foi um modelo político-econômico adotado pelas nações capitalistas após a segunda guerra mundial. É uma organização política e econômica que coloca o Estado como agente de promoção social e organizador da economia.

O método de estudo utilizado para realização deste artigo se deu por meio de leituras generalizadas e específicas, baseadas em trabalhos já realizados a respeito do tema, buscando informações que possibilitassem uma melhor compreensão das teorias sobre o Estado de bem-estar social na concepção de Myrdal e Sen, abordou-se de forma sucinta alguns apontamentos sobre o programa de distribuição de renda no Brasil (Bolsa Família), bem como a evolução do Índice de desenvolvimento Humano do país.

Isto posto, este capítulo está organizado em seis partes, além desta introdução, na seção dois foi tratado os aspectos conceituais sobre o *Welfare State*. A seguir, apresenta-se o pensamento de Myrdal relacionado a teoria do bem-estar social. Seguida da Teoria da Causação Circular. Na quinta, o pensamento de Amartya Sen sobre o bem-estar social. Por fim, as considerações finais.

## **2 | WELFARE STATE: ASPECTOS CONCEITUAIS**

O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) é uma forma de organização econômica e política, em que o Estado é o principal agente regulamentador nos aspectos sociais, políticos e econômicos do país. O Estado de bem-estar social emergiu em alguns países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional. Suas bases foram criadas por Keynes na década de 1930 com a Grande Depressão, consolidando-se após a Segunda Guerra Mundial (KEYNES, 1996).

A origem do *Welfare State* tem várias vertentes. Os pluralistas defendem que surgiu em decorrência do desenvolvimento do capitalismo em termos de modernização, industrialização e urbanização. Na versão funcionalista, os pluralistas entendem as políticas sociais como relacionadas às exigências impostas pelo crescente aumento dos riscos advindos dos processos de industrialização e urbanização.

Já na versão conflitualista, os pluralistas adotam a ideia de que as políticas sociais

expressam demandas crescentes em virtude dos processos de mobilização social e política. Segundo os marxistas, a política social é resultado do desenvolvimento capitalista, considerada indispensável para garantir a acumulação do capital bem como regular os conflitos de classe. Na versão marxista funcionalista, a política social é vista como exigência do próprio desenvolvimento econômico, considerando a ameaça que esse processo representa para a reprodução da força de trabalho pela excessiva exploração capitalista; já na versão conflitualista, os marxistas partem das transformações estruturais, mas relacionam, mais especificamente, o desenvolvimento das políticas sociais com o processo político da luta de classes.

Segundo WILEMSKI (1975), o *Welfare State* é de responsabilidade estatal, é uma proteção mínima social em níveis básicos de renda que devem ser vistos como direito e não como caridade. Já MARSHALL (1997) relaciona o Estado de bem-estar com o capitalismo. Acredita que sua essência está no sistema econômico e social, como um todo. BRIGGS (1961) tem uma teoria fundamentada do Estado moderno, afirmando que o *Welfare State* surge por três razões básicas: garantia de renda mínima às famílias, dar segurança às famílias nas contingências sociais, como: doença e velhice, e assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços sociais. Há diversos conceitos de diferentes pensadores, alguns concordando com o Estado de bem-estar social, outros nem tanto e alguns não concordando definitivamente, como os neoliberais, por exemplo. A seguir, são apresentadas duas abordagens que concordam com a teoria do Estado de bem-estar social, contribuindo para o tema.

### **3 | O PENSAMENTO DE KARL GUNNAR MYRDAL SOBRE O BEM-ESTAR SOCIAL**

Gunnar Myrdal nasceu na Suécia, com formação em Direito e doutorado em Economia em 1927, pela Universidade de Estocolmo, onde assumiu a cadeira de economia política da mesma Universidade em 1933. No início de sua carreira, Myrdal dedicou-se a questões teóricas no campo da economia e somente mais tarde se envolveu diretamente com problemas sociais, principalmente relacionados aos países subdesenvolvidos. Foi ganhador do Prêmio Nobel de economia em 1974 por sua Teoria da Moeda e Flutuações Econômicas e pela análise da interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais, dividindo o prêmio com o economista Friedrich August Von Hayek, que, ao contrário de Myrdal, era defensor do livre mercado, o neoliberalismo. A crise econômica mundial de 1929 foi determinante para que Myrdal alterasse seu foco de atuação como economista, passando da teoria à prática, participando ativamente da política e da ordenação de estratégias que suplantassem os obstáculos do desenvolvimento e dos problemas populacionais. Myrdal entendia que as regulamentações sociais, através da intervenção estatal, diferiam das antigas políticas de auxílio à pobreza, em que os investimentos eram vistos como custos e não para aumentar o nível de produtividade, e que essas políticas sociais eram vitais para

o desenvolvimento econômico de uma nação.

A constituição plena do Estado de bem-estar só se deu após a II Guerra Mundial, tendo diferentes formas institucionais conforme a realidade nacional de cada nação, ora como benefícios mínimos para famílias de renda mais baixa, ora baseada na ideia de solidariedade social ou com forte característica de compromisso do estado.

Conforme Medeiros (2001), o modelo do *Welfare State* no Brasil, devido à resistência do governo à promoção de gastos sociais, combinado com o autoritarismo, limitou a capacidade de os movimentos trabalhistas influenciarem de forma positiva a sistematização de programas sociais generalizados a toda a população. Esse modelo ficou restrito à classe produtiva, ideia contrária à de Myrdal (1968) de que existem direitos indissociáveis à existência de todo cidadão durante toda a sua existência e que esses direitos iriam desde a saúde, à educação em todos os níveis, auxílio ao desempregado, até a garantia de uma renda mínima.

Segundo Vieira e Blauck Miguel (2009), na era getulista, a relação entre o Estado e os meios de produção era de caráter paternalista e de classe, com poucas mudanças em relação a benefícios sociais, simultaneamente à repressão da luta de classes pela burguesia. No governo dos militares, o *Welfare State* assumiu duas linhas: uma de caráter compensatório na tentativa de reduzir o modelo desenvolvimentista baseado na concentração de renda e outra de caráter produtivista na qualificação de mão de obra, visando o crescimento econômico, conforme indicava o cenário naquele momento.

Porém, o modelo de desenvolvimento econômico e a base de sustentação financeira das políticas sociais no Brasil, têm sido direcionados mais como políticas assistencialistas e não para gerar maior eficiência econômico-produtiva, impossibilitando a geração de novas e maiores riquezas como preconizava Myrdal (1968). As características comuns, segundo Kerstenetzky (2011), quanto à implantação de políticas sociais nos diversos países da Europa, Ásia e América Latina, seriam o produtivismo, ou seja, aumento da capacidade produtiva e crescimento econômico.

O que distingue tais políticas seria a orientação seletiva (focada em grupos específicos) ou inclusiva (com investimentos sociais universais). Alguns países, sob a orientação seletiva, limitaram a proteção social a setores selecionados, enquanto os países escandinavos obtiveram resultados positivos na unificação de políticas sociais e econômicas, obtendo crescimento econômico e integração social simultaneamente, iniciados com o processo seletivo e revertidos posteriormente para o processo inclusivo.

No período 1928 a 1935, em que Myrdal coordenou a Comissão sobre o problema do desemprego na Suécia, foi produzida uma série de estudos teóricos e empíricos, desenvolvendo uma ação governamental contracíclica, semelhante à proposta por Keynes, porém voltada para a relação entre salários e desenvolvimento econômico, em que o aumento de salários gera efeitos positivos sobre a eficiência econômica e o crescimento a longo prazo. Essa ação sobre os salários abriu caminho para elaboração de uma política nacional de salários visando o aumento da produtividade, possibilitado por um aumento no consumo, que estimulava o crescimento econômico

(KERSTENETZKY, 2011).

#### 4 | TEORIA DA CAUSAÇÃO CIRCULAR DE MYRDAL

Myrdal (1968) usa esse conceito para falar de um ciclo virtuoso ou vicioso, que tanto pode ocorrer de forma ascendente quanto descendente, ou seja, uma sequência de fatos que desencadeia outros fatos de forma cumulativa e propulsora. Ele utiliza esse conceito tanto no campo econômico, quanto no campo social. No primeiro campo, com relação às expectativas de preços para cima e para baixo, um polo de desenvolvimento econômico pode se expandir cumulativamente em detrimento de outros. O segundo campo trata da questão dos negros nos Estados Unidos, associando variáveis econômicas e não-econômicas, num contexto vicioso em que o negro, se tiver baixo nível de desempenho, terá baixos salários, muitos não terão emprego, níveis de educação e saúde precária, acentuando a discriminação e a pobreza (MYRDAL, 1944).

Segundo Myrdal (1968), a expansão na produção de um centro urbano gera benefícios a localidades adjacentes, pois emprega grande quantidade de trabalhadores, estimulando o mercado de bens de consumo. Diz ainda que desigualdades regionais se agravam quanto mais pobre for o país, e que, quanto maior o nível de desenvolvimento, mais forte são os efeitos propulsores, tendo em vista as condições sociais e econômicas de que dispõem os países mais ricos. Um alto nível de desenvolvimento é acompanhado por melhoria nos transportes e nos meios de comunicações, padrões educacionais mais elevados e uma comunhão mais dinâmica de ideias e valores, todos propensos a robustecer as forças para a difusão centrífuga da expansão econômica ou a remover os obstáculos à sua atuação.

A abordagem cumulativa dos efeitos ou causas possibilitou a Myrdal (1968) integrar, de forma sistemática, os problemas de escolha ótima da localização, com os problemas do desenvolvimento regional. Os efeitos e causa Myrdal chamou de *spread e backwash*. Os *spread effects* são efeitos cumulativos inter regionais positivos com origem na região e que se ramificam para o resto do país. Os *backwash effects* são efeitos cumulativos inter regionais negativos para o resto do país devido à atração dos fatores para a região.

Analisando a Figura 1, o modelo, concebido para um país com baixo desenvolvimento econômico, apresenta como a localização num determinado local, de uma nova atividade econômica, com razoável dimensão, teria efeitos positivos na expansão do emprego e da população. Myrdal (1968) afirma que dotar a região com infraestrutura, empresas públicas, serviços básicos de educação e saúde, resulta em um aumento das receitas fiscais, o que leva a uma melhoria no ambiente empresarial na região/local. Esta teoria é, contudo, uma das poucas do desenvolvimento social e econômico em que o sistema econômico é abordado de forma dinâmica.

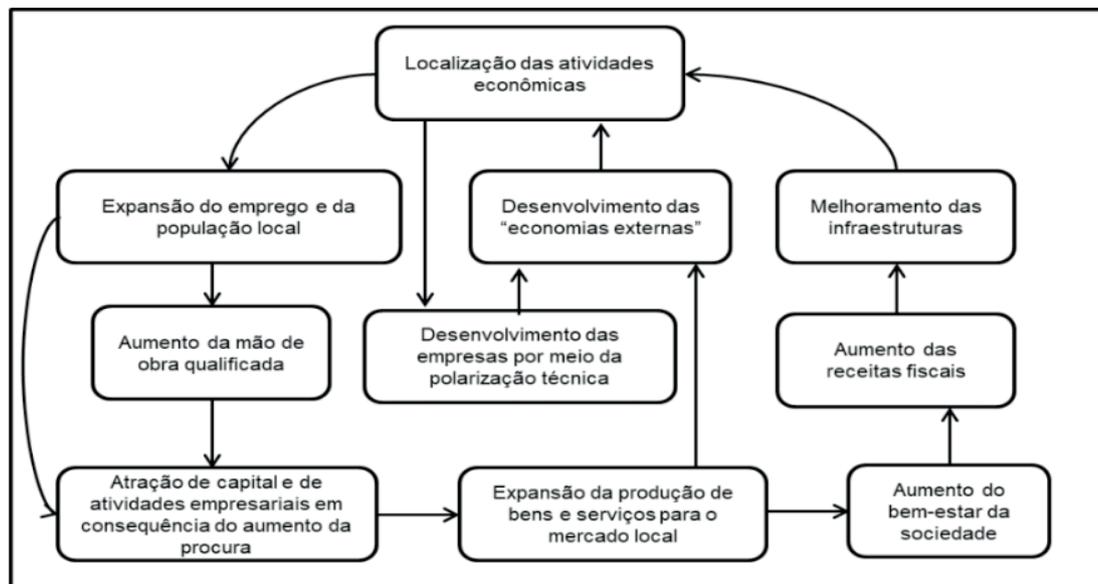


Figura 1 – Princípios das Causas Cumulativas segundo Myrdal

Fonte: Matos (2000) adaptado pelo autor

Esta abordagem envolve simultaneamente, os problemas de localização e da teoria do desenvolvimento social e econômico, ela parte do princípio de que a escolha da localização e o desenvolvimento econômico, na ótica regional e mundial, só podem ser explicados por meio da mobilidade espacial do capital (SANTOS, 1994; BECKER, 2000, 2010). Há diferentes abordagens sobre a questão do desenvolvimento regional, a grande maioria parte das desigualdades existentes no sistema regional, ou seja, certas regiões têm características que lhes permite criar uma organização desigual do espaço, como explica Matos (2000); o poder dominante das grandes unidades (teorias dos polos de crescimento); o caráter cumulativo dos mecanismos de crescimento (teoria da causalidade circular de Myrdal); a lógica do capital (teoria do imperialismo); a ação das forças que retardam ou anulam a convergência (teoria centro-periferia); as tendências de especialização hierarquizada dos espaços (teoria da divisão espacial do trabalho).

Conforme a constatação de Costa (2002), de acordo com Myrdal, quanto mais alto o nível de desenvolvimento de um país, maiores serão os efeitos propulsores, com melhor transporte e comunicação, melhores padrões educacionais, ideias e valores dinamizados, fatores que impulsionam a expansão econômica, possibilitando níveis ascendentes de renda para todos. Quanto mais o Estado Nacional se transforma em Estado de bem-estar social, maior será o impulso na direção do desenvolvimento econômico e do progresso da causação circular cumulativa. Diz ainda que, mesmo em países subdesenvolvidos, se o Governo tomar como prioridade investimentos na criação de escolas e universidades, em preparação de cientistas e pesquisadores em todos os campos, tende-se a um movimento de equilíbrio da renda, o que irá provocar um processo cumulativo para o desenvolvimento social e para o crescimento econômico nacional.

De acordo com Myrdal (1968), a educação talvez seja a mais importante função do Estado e dos governos locais, utilizando de meios institucionais que estabeleçam o comparecimento obrigatório das crianças às escolas e que obtenha das pessoas o reconhecimento, através dos gastos nessa área, da importância da educação para uma sociedade democrática, sendo fundamental para uma boa cidadania. Trazendo a discussão na linha do pensamento de Myrdal, para o caso brasileiro sobre o desenvolvimento social e o Estado de Bem-estar, pode-se dizer que esta discussão, ainda, é recente no Brasil, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve uma tentativa de distribuição de renda via Bolsa Escola, como complementação de renda às famílias, assumindo a família também alguns compromissos para se beneficiar de tal programa, como garantir a frequência escolar dos filhos e determinadas ações na área da saúde. Mas ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que possa ser considerado um país que tenha a educação e a saúde como metas principais em sua agenda, passando a ver como efeito propulsor do desenvolvimento da nação, não apenas como gastos elevados, com resultados a longo prazo (JENSEN, 2009).

Em 2004 o Estado unificou os programas de transferência de renda criando o Cadastro Único (CadÚnico), tendo como principal programa o Bolsa Família (PBF), que tem gerado controversas na sociedade quanto a sua eficácia, para alguns tem impulsionado a economia local, no interior do País, outros dizem que o Programa é de cunho eleitoreiro. Não cabe aqui discutir a validade ou não do Programa. Entre 2004 e 2010 o Brasil repassou para o Programa, 439, 87 milhões e 1,23 bilhões, respectivamente, aumentando os repasses em 181% (IPEADATA, 2010). Entre 2000 e 2010 o Brasil apresentou melhoria na renda domiciliar per capita, que era de R\$563,49 em 2000, a qual passou para R\$705,00 em 2010, um aumento de 25% no período (valores corridos). Houve, também no país redução da taxa de pobreza extrema entre 2000 e 2010, reduziu cerca de 52%. A linha de extrema pobreza no Brasil é de R\$70,00 per capita ao mês, utilizada pelo Programa Bolsa Família, bem próxima a U\$1,25 ao dia, adotado pelo Banco Mundial (IPEADATA, 2010).

A seguir será apresentado o pensamento de Amartya Sen sobre o bem-estar social no processo de desenvolvimento socioeconômico para humanidade.

## **5 | O PENSAMENTO DE AMARTYA SEN SOBRE O BEM-ESTAR SOCIAL**

Amartya Sen, economista indiano, ensinou entre as melhores universidades, entre as quais pode-se citar: Oxford, Cambridge e Harvard. Em 1998, foi laureado com o prêmio Nobel de Economia pelos seus contributos para a teoria da decisão social e do *Welfare State*. A teoria de Sen busca romper as barreiras entre a economia e a ética. Suas contribuições têm influenciado análises e programas da Organização das Nações Unidas e do Banco Mundial, levando-o a participar da elaboração do Relatório do Desenvolvimento Humano. É um dos criadores do Índice de Desenvolvimento

Humano (IDH), que é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e para separar os países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos (Sen, 2008).

A relação entre o Estado de bem-estar social e o desenvolvimento é muitas vezes complexa e suspeita-se que a redistribuição proporcionada pelo Estado de bem-estar social tenha como resultado menor crescimento econômico. No entanto, Sen afirma que o Estado de bem-estar social e o desenvolvimento podem acontecer juntos e de forma favorável a ambos. Afirma também que o crescimento não é pré-requisito para a expansão da educação e dos serviços de saúde proporcionada pelo custeio público.

De acordo com Sen (2000, p.66):

O sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde. A qualidade de vida pode ser em muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar “ficar rico” primeiro. O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para rápida realização de uma qualidade de vida melhor, e isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas da qualidade de vida.

Acredita ele que o conceito de desenvolvimento vai além do conceito de crescimento econômico. O crescimento considera apenas a renda e a riqueza, já o desenvolvimento, considera também a distribuição de renda, a qualidade de vida da população e a liberdade que esta população desfruta.

Segundo Kang (2001, p. 364), “Desenvolvimento consiste da remoção de vários tipos de *unfreedoms*, isto é falta de liberdade, que deixam as pessoas com pouca escolha e pouca oportunidade de exercer seu arbítrio fundamentado”. A Abordagem da Capacitação (*Capability Approach*) vem sendo desenvolvida desde a década de 70, por Amartya Sen e Martha Nussbaum. A perspectiva desta não se restringe apenas à análise da pobreza, trazendo contribuições importantes para a Teoria do bem-estar social e para a Teoria do Desenvolvimento Socioeconômico, particularmente, porque analisa o desenvolvimento a partir do princípio da igualdade e da liberdade substantiva.

O bem-estar da sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades desfrutadas por seus membros. A liberdade é o “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” Sen (2000, p.33), a liberdade é o “fim primordial e o principal meio do desenvolvimento” Sen (2000, p.52). Dentre essas liberdades estão: liberdade política, facilidade econômica, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Na Abordagem da Capacitação (AC), a pobreza vista por Sen (2000) deve ser

entendida como privação de capacitações básicas. Essa abordagem está relacionada com o conceito de desenvolvimento humano. Na perspectiva de Comim *et al* (2006), a pobreza representa a ausência de algumas capacitações básicas para funcionar, ou seja, a carência pessoal de oportunidades para realizar alguns níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos. Os funcionamentos relevantes podem variar dos físicos, como estar bem nutrido, estar adequadamente vestido e abrigado e evitar morbidez, que pode ser prevenida, às realizações sociais mais complexas, como participar da vida em comunidade.

Para Comim *et al* (2006), o principal aporte teórico da Abordagem da Capacitação (AC) como um *framework* normativo amplo é justamente expandir o espaço informacional ao nível dos funcionamentos e das capacitações, ou seja, da liberdade substantiva (capacitação) de uma pessoa para escolher uma vida que ela tem razão para valorizar por meio dos seus estados e ações (funcionamentos realizados).

As liberdades não são apenas os fins primordiais para o desenvolvimento, mas também os meios principais. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

Sendo intervencionista, Sen (2000) acredita que o Estado tem um papel fundamental no desenvolvimento de um país. É exatamente o Estado que vai garantir à população a condição de cidadãos: liberdade política (governo democrático), oportunidades sociais (educação e saúde), facilidades econômicas, garantias de transparência (para evitar principalmente a corrupção) e segurança protetora (para evitar eventuais crises de fome parciais ou coletivas). Dessa forma a pobreza, por exemplo, além de ser vista como um baixo nível de renda tem de ser vista, principalmente, como uma privação de capacidades básicas (alimentação, educação, moradia etc.). Estas diferentes liberdades dadas à população e garantidas pelo Estado, podem fortalecer umas às outras. Sen (2000) enfatiza também as capacitações, que são principalmente um reflexo das liberdades para realizar funcionamentos. Funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valiosas ter ou fazer, como não passar fome, ser alfabetizado, ser membro ativo da comunidade, ter direito a participar da vida política.

O conceito de desenvolvimento econômico, de acordo com Sen (2000), é ainda reforçado pela expansão da liberdade das pessoas, que podem ser a solução para o problema do crescimento populacional, pois essas liberdades afetam diretamente a gestação e a criação dos filhos.

A promoção da alfabetização feminina, de oportunidades de trabalho e discussão, política livre, aberta e bem informada, pode ocasionar mudanças radicais na concepção de justiça e injustiça, com isso seria reduzida a taxa de fecundidade, que, por sua vez,

não é apenas importante do ponto de vista econômico, mas também no que tange às liberdades, pois a elevada taxa de fecundidade tem um grande impacto na diminuição das liberdades das pessoas. Portanto, a solução para o problema da população requer mais liberdade, e não menos, pois, com liberdade, as pessoas passam da condição de pacientes para a condição de agentes, ajudando no crescimento e desenvolvimento de um país.

Algumas, breves, considerações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), para contextualizar a posição do Brasil no cenário internacional. Com escala de 0 a 1, o IDH é uma medida que avalia o progresso de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda (renda média per capita), saúde (expectativa de vida ao nascer) e educação (taxas de alfabetização de adultos e matrícula em todos os níveis de ensino). Quanto mais próxima de 1, melhor a situação do país.

O Brasil em 2000 apresentou um IDH de 0,665, em 2005 (0,692). Em 2010 o país avançou para 0,715, após uma década, havendo melhoria no IDH. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2011 mostrou que o Brasil faz parte do seleto grupo de apenas 36 dos 187 países que subiram no ranking entre 2010 e 2011, segundo os dados recalculados para a nova base deste ano. No caso brasileiro, esta evolução do IDH do ano de 2010 para o ano de 2011 contou com um impulso maior da dimensão saúde – medida pela expectativa de vida – responsável por 40% da alta. As outras duas dimensões que compõem o IDH, educação e renda, responderam cada uma, por cerca de 30% desta evolução (PNUD, 2011).

Em 2012, o IDH do Brasil era de 0,742. Em 2013, o índice subiu para 0,744, é composto por dados com expectativa de vida de 73,9 anos, renda per capita anual de U\$14.275 por ano e escolaridade média de 7,2 anos, passando da 80ª para a 79ª posição, em uma lista de 187. O IDH brasileiro é superior à média da América Latina e do Caribe (0,740) e ao IDH calculado para os países de Alto Desenvolvimento Humano (0,735), grupo do qual o Brasil faz parte. Mas em relação aos países vizinhos da América do Sul, estamos atrás do Chile (41º), da Argentina (49º) e do Uruguai (50º) (PNUD, 2013).

O índice em 2016 com dados de 2015 passou para 0,75, uma leve melhora. No ranking mundial fica assim distribuída em 2016: A primeira colocada no ranking foi a Noruega, com IDH de 0,944. Em seguida aparecem Austrália, Suíça, Holanda, Estados Unidos, Alemanha, Nova Zelândia, Canadá, Cingapura e Dinamarca, todos com desenvolvimento muito elevado. Já a pior colocação ficou para o Níger, com apenas 0,337 (PNUD, 2016). Ao elaborar o Relatório de Desenvolvimento Humano, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, também divulga o “IDH ajustado à desigualdade”. Nem todos os países têm esse índice medido pela ONU. No caso do Brasil, o Pnud afirma que, se for levado em conta o “IDH ajustado à desigualdade”, o índice de desenvolvimento humano do país cairia de 0,75 para 0,56.

Para o item expectativa de anos de estudos, entre 2010 e 2013, esse número subiu de 14 para 15,2 anos, mas, desde então, não aumentou, se manteve o mesmo em

2015. Para a média de anos de estudo, manteve nesse ano a trajetória de crescimento. Em 2010, eram 6,9 anos chegando a 7,8 anos em 2015. Para a expectativa de vida ao nascer, manteve a trajetória de crescimento, de 2014 para 2015, o índice subiu de 74,5 para 74,7 anos. De forma simples, percebe-se que o Governo, via políticas públicas, como a Bolsa Família, vai aos poucos oportunizando melhoras nas condições de vida do povo brasileiro, isto pode ser constatado no seu IDH.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi apresentar os aspectos conceituais referentes ao Estado de bem-estar social (*Welfare State*). Nesse sentido, foram apresentadas duas abordagens sobre o tema: uma do economista Gunnar Myrdal e outra referente ao pensamento do também economista Amartya Sen.

O propósito dessa discussão não foi fazer confrontos teóricos ou ideológicos, mas, sobretudo, mostrar que há teorias que apontam a necessidade da intervenção estatal para suprir as falhas - de forma eficiente e equitativa - que o mercado sozinho não conseguiria, criando, assim, laços benéficos entre o mercado e o Estado. É necessário que ocorram, simultaneamente à expansão da economia de mercado, a expansão de investimentos estatais e também avanços das políticas públicas de bem-estar social.

As primeiras ideias de defesa do Estado de bem-estar social surgiram após a Grande Depressão de 1929, mas se consolidaram apenas depois da segunda guerra mundial, pregando a defesa de um conjunto de direitos inerentes ao homem desde seu nascimento até sua morte, direitos que passam pela educação, assistência gratuita para manutenção da saúde, apoio aos desempregados, garantia de mínima renda, entre outros.

Gunnar Myrdal, considerado pai do Estado de bem-estar social, percebeu a existência de um círculo vicioso de atraso e de pobreza, que poderia ser rompido pela aplicação planejada de reformas econômicas. Este movimento, no entanto, poderia ser também virtuoso: nada impedia que uma melhora econômica ou social condicionasse outra, e assim sucessivamente. Para uma nação entrar em um ciclo virtuoso, era necessário um Estado de bem-estar social. Segundo Amartya Sen, a expansão da economia de mercado, condicionada a avanços das políticas públicas de bem-estar social, pode levar um país ao *status* de desenvolvido, pode melhorar substancialmente sua economia e, simultaneamente, a qualidade de vida da população. Portanto, percebe-se que o papel do governo se expandiu na segunda metade do século XX, ao mesmo tempo em que ocorria a expansão da democracia e das liberdades individuais. Para o Brasil, percebe uma leve melhora no posicionamento do IDH, ainda tem um longo caminho para se torna um país justo, como propõem Amartya Sen.

Este trabalho não esgota o assunto, e como sugestão para futuras pesquisas, pode-se trabalhar outros autores com a temática de desenvolvimento social e

econômico.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, D. F. Necessidades e Finalidades dos Projetos Regionais de Desenvolvimento Local. In: BECKER, D. F.; BANDIERA, P. S. (Orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**, vol. 1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p. 50-75, 2000
- \_\_\_\_\_. A Economia Política do (Des) envolvimento Regional Contemporâneo. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. 2 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, p.110-141, 2010.
- COMIM, F.; BAGOLIN, I. P.; AVILA, R.; PORTO JUNIOR, S. S.; PICOLOTTO, V.C. **Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações – uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional**. Projeto de Pesquisa. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio grande do Sul. UFRGS, Porto Alegre, 2006.
- COSTA, R. D. **Resumo da Obra “Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas” de Gunnar Myrdal**. 2002. Disponível em: < [http://www.ccp.uenp.edu.br/centros/d\\_economia/rdcosta/txt/ar-rc01.pdf](http://www.ccp.uenp.edu.br/centros/d_economia/rdcosta/txt/ar-rc01.pdf). Último acesso em: 20 de jun. 2015.
- FLEURY, S. 1994. Em busca de uma teoria do Welfare State. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro, Fiocruz, p.101-118, 1994.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA. **Social: Renda e Desenvolvimento Humano**. 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> Último acesso em: 15 de abr. 2015.
- JENSEN, Geziela. 2009. As Ações Afirmativas a Partir da Teoria da Causalidade Cumulativa de Gunnar Myrdal. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, Cidade, n. 5, p. 103-109, out. 2009.
- KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 352-369, julho/setembro, 2001.
- KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. (Coleção os economistas)
- KERSTENETZKY, C. L. **Welfare State e Desenvolvimento**. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.54. n.1, p.129-156, jun. 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/04.pdf](http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/04.pdf)>. Último acesso em: 20 de abr. 2015.
- MATTOS, A. de J. F.de. **Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional**. 2000. 408p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2000.
- MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: IPEA. 2001. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4106%3Atd-0852-a-trajetoria-do-welfare-state-no-brasil-papel-redistributivo-das-politicas-sociais-dos-anos-1930-aos-anos-1990&catid=313%3A2001&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4106%3Atd-0852-a-trajetoria-do-welfare-state-no-brasil-papel-redistributivo-das-politicas-sociais-dos-anos-1930-aos-anos-1990&catid=313%3A2001&directory=1&Itemid=1). Último acesso em: 10 de Jul. 2015.
- MYRDAL, Gunnar. **An American dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy**. New York: Harper & Brother, 1944.
- MYRDAL, Gunnar. 1968. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

PADULA, Rafael. **Reflexões Gerais Sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento** Local na Era da Globalização, 2007. Disponível em: [http://www.4shared.com/office/43fidGpa/Padrula\\_\\_2007\\_\\_Reflexoes\\_Gerai.htm](http://www.4shared.com/office/43fidGpa/Padrula__2007__Reflexoes_Gerai.htm) Último acesso em: 27 de mar. 2015.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH)**. 2011. Disponível em < <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>. Último acesso em: 27 de jan.2017.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH)**. 2013 e 2016. Disponível em < <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/103106.html>. Último acesso em: 27 de fev. 2017

SANTOS, M. 1994. **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SEN, Amartya. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2008.

SMITH, A. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

VIEIRA, A. D. P.; MIGUEL, M. E. B. 2007. **Política de Formação de Professores - Implicações do Welfare State e do Valor Econômico da Educação**. PUCPR, 2007. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/09.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/09.pdf). Último acesso em: 27 de fev. 2016.

WIECZYNSKI, M. **Considerações Teóricas sobre o Surgimento do Welfare State e suas Implicações nas Políticas Sociais**: Uma Versão Preliminar, 2007. Disponível em: <<http://www.portalsocial.ufsc.br/publicacao/consideracoes.pdf>. Último acesso em: 25 de fev. 2015.

## CAPITALISMO MONOPOLISTA, QUESTÃO SOCIAL E FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL

### **Mayra Hellen Vieira de Andrade**

Universidade Federal da Paraíba, Departamento  
de Serviço Social  
João Pessoa – Paraíba

### **Ingrid Stephany Freire da Silva**

Universidade Federal da Paraíba, Departamento  
de Serviço Social  
João Pessoa – Paraíba

### **Angely Dias da Cunha**

Universidade Federal da Paraíba, Departamento  
de Serviço Social  
João Pessoa – Paraíba

### **Nirleide Dantas Lopes**

Universidade Federal da Paraíba, Departamento  
de Serviço Social  
João Pessoa – Paraíba

**RESUMO:** O presente trabalho refere-se a um estudo voltado para o aprofundamento da discussão realizada em torno das transformações societárias ocasionada pela configuração do capitalismo monopolista e suas implicações para a formação profissional, da mesma maneira que procura compreender sua contribuição no processo de exponenciação da questão social. Em termos metodológicos, este artigo é produto de discussões e debates realizados em sala de aula acerca das transformações ocorridas no mundo do trabalho e seus desdobramentos na formação profissional, bem como de pesquisa bibliográfica em fontes primárias como parte

das atividades do Mestrado em Serviço Social. Para isso, busca mostrar que as novas configurações sociais vêm implicando no redimensionamento da formação de assistentes sociais, uma vez que tais mudanças afetam diretamente as relações sociais expressas na realidade social. Sendo assim, a organização da sociedade contemporânea é marcada por novas facetas da questão social, o que exige diariamente dos profissionais do Serviço Social um movimento intenso de amadurecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo junto as bases legais que materializam o seu Projeto Ético-Político. Deste modo, os resultados analisados demonstram que diante do cenário de barbárie social, intensificado pelo avanço do neoliberalismo e do processo de contrarreforma do Estado, os profissionais deparam-se com uma realidade cada vez mais complexa, contraditória e desfavorável a possibilidades civilizatórias da massa trabalhadora. Portanto, aos profissionais vêm sendo requisitada a capacidade crítica de sistematizar formas alternativas e estratégicas de intervenção, para que os princípios da autonomia e da emancipação sejam garantidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Social. Formação Profissional. Capitalismo Monopolista. Questão social.

**ABSTRACT:** The present work refers to a

study focused on the deepening of the discursion carried out around the societal transformations caused by the configuration of monopoly capitalism and its implications for professional formation, just as it seeks to understand its contribution in the process of exponentiation of social issues. In methodological terms, this article is the product of discussions and debates in the classroom about the transformations occurring in the world of work and its unfolding in professional training, as well as bibliographic research in primary sources as part of the Master's in Social Work activities. For this, it seeks to show that the new social configurations have imply in the re-dimensioning of the formation of social workers, since such changes directly affect the social relations expressed in the social reality. Therefore, the organization of contemporary society is marked by new facets of the social question, which demands daily from the Social Service professionals an intense theoretical-methodological, ethical-political and technical-operational maturation with the legal bases that materialize their Ethical-Political Project. In this way, the results analyzed show that in the face of the scenario of social barbarism, intensified by the advance of neoliberalism and the process of counter-reform of the State, professionals face an increasingly complex, contradictory and unfavorable reality to the civilizational possibilities of the working mass . Therefore, professionals have been requested the critical capacity to systematize alternative and strategic forms of intervention, so that the principles of autonomy and emancipation are guaranteed.

**KEYWORDS:** Social Service. Professional qualification. Monopolistic Capitalism. Social issues.

## 1 | INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende analisar o Serviço Social na sociedade contemporânea, enfatizando como as novas configurações sociais vêm requisitando novas respostas profissionais em tempos de capitalismo monopolista. Desse modo, tencionamos destacar que a forma de sociabilidade instaurada pelo modo de produção capitalista tende ao amoldamento das relações sociais à lógica produtivista do mercado, que por sua vez, põe entraves ao processo de emancipação humana e contribui para o acirramento das expressões da questão social.

Sendo assim, em sua primeira parte buscaremos relacionar a configuração do capitalismo monopolista e suas implicações para o Serviço Social, seguidamente abordaremos o Serviço Social, enquanto profissão relativamente consolidada, paralelamente as mudanças societárias que vem ocorrendo, a fim de estabelecermos às devidas mediações entre os traços desse processo e as novas exigências postas a formação profissional. Posteriormente, pretendemos descrever o perfil profissional bem como os desafios profissionais enfrentados na sociedade contemporânea. E por fim, tencionamos sinalizar como as expressões da questão social se manifestam em tempos de barbarização das relações sociais.

Portanto, é pertinente salientar que devido à limitada capacidade extensiva deste trabalho não apresentaremos um debate aprofundado tal qual o tema exige, mas procuraremos oferecer uma discussão central que possibilite a compreensão do leitor acerca do movimento do Serviço Social no cenário contemporâneo.

## **2 | A CRISE ESTRUTURAL CAPITALISTA E CONTRARREFORMA DO ESTADO: INFLEXÕES PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL.**

Na atual conjuntura, vivenciamos o acirramento da luta de classes, com a superexploração da força de trabalho tendo em vista o desemprego estrutural, a redução dos direitos sociais, reformulação e a focalização das políticas sociais a partir de uma perspectiva neoliberal que diminui o Estado para classe trabalhadora e flexibiliza os direitos sociais por meio de reformas neoliberais de cunho contrarreformista (BEHRING,2007)

Diante disso, a primeira questão importante a pontuar sobre os impactos da crise do capital sobre a formação profissional das profissões, é que para se reestruturar a crise atual – Crise esta, oriunda da crise estrutural do capital iniciada na entrada dos anos setenta, que levou ao fim do modelo de Bem-estar social e que se perdura até os dias atuais. Uma crise do capital global que afeta não apenas o seu aspecto financeiro/ monetário, mas todas as suas dimensões fundamentais, colocando em questão sua viabilidade como sistema reprodutivo social (PIMENTEL, 2012) – o capital demanda um perfil profissional que responda favoravelmente a flexibilização da economia e do mundo do trabalho.

O perfil de trabalhador requerido nesse quadro de competitividade é aquele que consegue se adaptar as constantes mudanças e as situações cada vez mais precárias de trabalho, intensificando assim, o individualismo e imediatismo de sua ação profissional.

Resultando, portanto, em um trabalhador que seja polivalente e que se sinta parte da empresa. Nessa conjuntura, para Guerra (2010) o trabalhador que tem se mantido no mundo do trabalho “não é aquele que oferece resistência à precarização e perda de direitos, mas o que apesar delas ainda se mantém”.

A empregabilidade no contexto do desemprego estrutural, contraditoriamente, é tida como responsabilidade dos trabalhadores. Ao invés de políticas públicas de emprego, os trabalhadores que não conseguem se inserir no mercado de trabalho são responsabilizados pela sua “incompetência” ou baixa qualificação profissional. Nesse sentido, muitos aderem a cursos de curto prazo, tecnicistas e sem qualidade como tentativa de se “qualificarem” para o mercado, o qual a cada dia torna-se mais competitivo e exigente.

Nesse lastro, podemos afirmar que os anos que sucederam a Constituição Cidadã de 1988 foram marcados desde seus primeiros passos pela afirmação

ideológica de que o Estado brasileiro não tinha fundo público para financiar as políticas sociais, que a prioridade seria o pagamento da dívida externa, sendo inviável cumprir com os direcionamentos da constituição. Logo, o Estado em sua postura neoliberal transfere suas responsabilidades das políticas sociais para o setor privado, e a educação, em especial superior, nos anos que marcam os governos do Fernando Henrique Cardoso até o de Dilma Rousseff passa por um processo de expansão, mercantilização e precarização na educação pública. Processo esse acompanhado por uma fragmentação do tripé ensino-pesquisa-extensão, com ênfase apenas no ensino e com uma proposta de perfil profissional destinado ao mercado de trabalho.

Assim, essa “mercadorização” da educação fortalece um desmonte do maquinário estatal em função da elevação do poderio capitalista. O que significando além da recessão dos direitos sociais a ampliação do assistencialismo, competitividade; individualismo, refilantropização, desemprego estrutural e fragmentação.

Essa cena retira a educação da concepção de direito social e a coloca como mercadoria, pois:

A proposta do governo para a educação, bem como para outras áreas que compõe o sistema de proteção social no país, põe em questão a noção do direito social porque o projeto do governo para a educação superior e o conjunto de contra-reformas como a sindical, trabalhistas, sanitárias e a previdenciária, têm um só eixo: diluir a fronteira entre o público e o privado. (PINTO, 2007, p.18)

#### De acordo com Guerra (2010, p. 13) isso ocorre porque

O novo padrão de produção, resultante do enfrentamento do capitalismo à sua crise profunda, impõe novas configurações na relação público/privado, de modo que o formato da educação superior no Brasil prescinde da análise dessa relação, na qual os novos que marcam e educação são expressão do movimento do capital rumo à recuperação de sua taxa de lucro.

Tal conjuntura impôs para o serviço social rebatimentos tanto na prática quanto na formação profissional, mediante processo de aceleração e baixa qualidade de ensino proposta pela faculdade privadas que estão em consonância com as metas governamentais. O processo de precarização e baixo investimento nas universidades públicas e o discurso de expansão do ensino via ensino privado proporcionam uma formação profissional voltada para um perfil profissional técnico, pragmático e imediatista.

Esses fatores precisam ser entendidos dentro de um processo macrossocial demarcado por uma crise estrutural que em seu processo de reestruturação impõe metamorfoses no mundo do trabalho exigindo um “novo” perfil profissional, que tenha como característica a polivalência e que respondam as demandas de forma imediata e tecnicista.

Essa tecnificação, mercantilização e desprofissionalização tem uma relação dialética com as propostas dos organismos internacionais para a educação, no sentido

de contribuir com o processo de extração de mais-valia e acumulação do capital, além disso, manter a “incapacidade” do (a) trabalhador(a) em se reconhecer como produtor da mercadoria. Assim, para Marx no “capitalismo tudo vira mercadoria e meio de extração de mais-valia, até mesmo o próprio homem”, nessa lógica Netto (2011) aponta que o capitalismo em sua fase monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxista. Ou seja:

O capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados. A solução monopolista é a maximização dos lucros pelo controle dos mercados. Assim, para efetivar-se, demanda mecanismos de intervenção extra-econômicos. Daí a refuncionalização e o redimensionamento da instância por excelência do poder extra-econômico, o Estado. (NETTO, 2011, p. 24)

Dessa forma, é consensual que nas últimas décadas o modo de produção capitalista tem vivenciado o acirramento de suas contradições internas, marcada por uma crise estrutural, na qual o sistema mundial encontra-se imerso desde os anos de 1970 e seus reflexos acompanham a conjuntura da entrada dos anos de 1990 até os dias atuais, com determinantes que se processam na esfera da produção/reprodução no plano econômico, político e ideológico.

Nesse lapso temporal, em consonância com os organismos internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), aprofundou-se no plano político e econômico do Estado o ideário neoliberal como resposta a suposta “crise fiscal”, reforçando-se a defesa do “estado mínimo”, que na prática constituiu-se em “mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital”.

Dessa maneira, esse ideário que tem seus pilares fundamentais centrados nos ajustes econômicos e, para as políticas sociais, o trinômio privatização-focalização-descentralização, materializou-se na supremacia do mercado, na cultura anti-Estado e, sobretudo, na desqualificação da política e da democracia, resultando no que Behring e Boschetti (2011) denominaram de contrarreforma do Estado.

Denomina-se contrarreforma pelo seu caráter regressivo do ponto de vista da classe trabalhadora. Bering (2007) utiliza esse termo para tratar do processo de “desestruturação do Estado e perda de direitos” Há, pois, o uso indevido do termo reforma pelos adeptos da corrente neoliberal. A palavra reforma é apropriada às ações de contestação à hegemonia do capital, na intenção de ampliar o espaço democrático, na garantia de direitos e redução das desigualdades e no caso brasileiro aconteceu o contrário houve a regressão e enxugamento de tais direitos.

Contrarreforma esta que teve como marco no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), especificamente pelo então Ministro Bresser Pereira –

1995. (BEHRING, 2007)

Nesses termos, o Estado passou a adotar uma perspectiva de racionalização do gasto público, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar seu promotor e regulador, transferindo para a esfera privada as atividades que antes eram suas. Evidencia-se, assim, a desregulamentação e redução dos direitos sociais e trabalhistas, o desmonte notadamente da Seguridade Social no país.

Na educação, especificamente, no ensino público superior as expansões e mercantilização dos programas estudantis é fruto desse processo de contrarreforma do Estado que encabeça uma contrarreforma universitária na política de educação, sendo estes expressos no REUNI, PROUNI, FIES e nos EAD's.

Essa conjuntura tem seus rebatimentos na relação teóricos-práticos para formação em serviço social, pois o sucateamento da educação pública presencial tem inflexionado na qualidade do ensino e na saúde docente e discente. O processo de precarização do trabalho docente, a superlotações das salas de aulas acompanhada da falta de investimento e uma lógica mercadológica imposta pela produtividade levam a um processo de adoecimento docente e discente que tem suas inflexões para formação profissional.

Esse contexto é ainda mais agravado no final dos anos 90 até a contemporaneidade, onde o capital em sua forma mais primitiva do processo de barbarização passa a investir fortemente em terrenos férteis que proporcione um “adestramento” mental nos (as) trabalhadoras (es). A educação nessa lógica passar a ser usada como mecanismo de extração de mais-valia pela via do setor privado e responsável por esse “controle” no nível da consciência exigindo uma formação profissional e uma atuação profissional que não tem a capacidade de analisar criticamente a realidade.

Diante disso, é possível analisar através de dados que aconteceu um processo de expansão e investimento no setor educacional privado, vejamos como exemplo os cursos de Serviço Social:

Na área do Serviço Social, dos 217 cursos de graduação presencial existentes no país, em 2006, 80% ou 173 deles pertenciam ao setor privado e 20% ou 44 daquele total, ao setor público. Em 1994, existiam 72 cursos, dos quais 34% ou 25 destes eram públicos e 47 ou 66% eram particulares. Comparados os dois censos realizados pelo MEC/INEP nos períodos indicados, o aumento dos cursos pagos na área a 268%. (ABREU; LOPES, 2007 apud KOIKE, 2009, p. 6)

Esses dados nos leva a reflexão que vem acontecendo uma expansão dos cursos de Serviço Social no ensino privado em comparado com o ensino público. Esse tipo de formação proposta pelo capitalismo em sua fase monopolista marca uma expansão em detrimento da fragmentação do tripé universitário, forjando assim um perfil profissional adequado à lógica da banalização e precarização do ensino, rompendo com os princípios básicos de qualidade, rigurosidade, publicidade e gratuidade priorizadas no Serviço Social.

Nesse contexto, as instituições privadas em um contexto de expansão também vêm acompanhadas por diversas problemáticas que impactam na formação profissional como: fragmentação do ensino, contratos temporários dos professores levando a um processo de exploração ainda mais intenso, a rotatividade que não permite uma educação continuada, a instabilidade dos docentes que permite a flexibilização nas relações de trabalho e uma não autonomia no conteúdo ministrado.

Nas instituições públicas, a precarização se acentua em variados graus e intensidades, podendo ser visualizada pela nova configuração da educação universitária, que busca eliminar o regime único de trabalho, concursado e de dedicação exclusiva; simplificar os processos de compras, prestação de contas e gestão financeira; adaptar os currículos de graduação e pós-graduação às demandas das empresas locais e por fim, separar a docência da pesquisa, deixando a segunda a cargo de centros autônomos. (CHAUÍ, 1999, apud GUERRA, 2010)

Além disso, vale ressaltar, que esse processo de mercantilização e expansão do ensino têm aumentos consideráveis nos cursos a distância, e principalmente, em cursos voltados para “as humanidades”, por tem um baixo custo e uma demanda expressiva do mercado consumidor- que é a população. Portanto, o EAD se constitui como um espaço que o mercado financeiro vem investindo fortemente e representa, além disso, outra expressão da precarização da educação e da formação profissional. Estes cursos promovem o aligeiramento da formação, contém material sucateado, de má qualidade e de conteúdo meramente instrumental.

Nesse sentido, analisar o processo de formação profissional dos assistentes sociais em sua orgânica relação com as Diretrizes Curriculares constitui-se num fator importante para problematização da qualificação teórico-metodológica. Por tal motivo, a seção seguinte analisará a formação profissional e seus aspectos determinantes em uma conjuntura de capitalismo monopolista.

### **3 | FORMAÇÃO PROFISSIONAL: ASPECTOS DEMANDANTES**

O Serviço Social na década de 1990 se mostra como uma profissão relativamente consolidada e isso se deve ao fato da mesma alcançar um nível de maturidade intelectual e política expressiva. Neste momento faremos apenas um breve apontamento quanto ao âmbito da formação, que já dispunha de uma literatura própria ascendendo-o como área do conhecimento, através da expansão das pós-graduações; e quanto a organização política da categoria, que contava com a articulação junto as instâncias políticas organizativas da profissão (a exemplo do conjunto CFESS/CRESS – Conselho Federal de Serviço Social e Conselho Regional de Serviço Social, respectivamente). No entanto, com o avanço do ideário neoliberal e do processo de contrarreforma do Estado o Serviço Social na contemporaneidade depara-se com novas configurações sociais que vêm requisitando novas respostas profissionais. (NETTO, 1996)

O crescimento exacerbado do desemprego e da precarização das condições de sobrevivência intensificam as formas de desigualdades sociais, posto que a expansão do sistema capitalista vem acontecendo de forma acentuada, acirrando cada vez mais as contradições entre a classe que detém os meios de produção, e a classe que vive da venda da sua força de trabalho. Desse modo, o redimensionamento da divisão internacional do trabalho – em favor da rentabilidade do grande capital – é marcado pelas alterações no chamado “mundo do trabalho”, alterações estas caracterizadas principalmente pela intensificação das formas de exploração; pelo empobrecimento e a proletarização da classe média, outrora melhor situados socialmente; pela terceirização e precarização dos serviços, pelos altos índices de desemprego e pelo agravamento da pobreza. (NETTO, 2012)

É nesse contexto de precarização das condições de vida da classe trabalhadora que as novas condições de trabalho do assistente social se expressam, implicando também, em um redimensionamento da profissão pautado na reflexão tanto da ação prática quanto da formação profissional, uma vez que respostas concretas vêm sendo requisitadas diante dos processos sociais em curso.

O Serviço Social apresenta como matéria-prima as múltiplas expressões da questão social. Dessa maneira, as mudanças societárias – provocadas pela crise contemporânea do capital e que redesenham os processos de produção e reprodução social – acirram os desafios postos aos assistentes sociais e refletem em exigências cada vez maiores para a formação profissional.

Destarte, para lamamoto (2015, p. 252),

Formar profissionais qualificados, com relevante gabarito político, ético, metodológico e interventivo, significa apontar-lhes caminhos e ensinar-lhes a aprender, pela convivência permanente com a teoria, a história, a pesquisa e o cotidiano das práticas [...].

Assim, uma formação profissional embasada nos elementos citados acima deve proporcionar ao profissional uma capacidade material concreta para o desenvolvimento de ações práticas efetivas, tendo em vista que a realidade social é dinâmica, complexa e desse modo, não pode ser analisada de maneira isolada das determinações socioeconômicas e culturais que a cerca.

Por isso, é de suma importância a apreensão do cenário em que a profissão se encontra inserida, posto que na atualidade, a ação profissional requer para além da compreensão do papel do Serviço Social no movimento contraditório da sociedade capitalista, ela exige habilidades que caminhem para o desenvolvimento crítico de ações comprometidas com o referencial teórico e ético que direciona a profissão.

A contemporaneidade exige cada vez mais profissionais qualificados, dotados de conhecimentos especializados e atualizados, flexibilidade intelectual no encaminhamento de diferentes situações e capacidade de análise para decodificar a realidade social. (OLIVEIRA, 2003, p. 43).

Dessa forma, a formação profissional deve acompanhar o movimento conjuntural e estrutural da realidade social, a fim de possibilitar uma capacitação profissional condizente a esse movimento e a dinâmica do “mundo do trabalho”, mas que sustente o apontamento de sua direção social e estratégica. Sendo assim, a formação profissional deve expressar um processo dialético que busque fortalecer o papel do Serviço Social na sociedade de classes de forma continuada.

Posto isto, afirmamos que no cenário atual, o perfil profissional apresenta uma dualidade: de um lado, técnicos especializados, profissional imediatista, aquele que o mercado requer para responder às suas demandas; e do outro, intelectuais, perfil norteado pelas Diretrizes Curriculares, profissional generalista capaz de ler a realidade social e intervir sobre ela. As duas faces do perfil profissional disputam espaço e isso deve-se ao avanço do ensino privado, principalmente do EaD, que vem aligeirando e desqualificando o processo de formação profissional com base na lógica da rentabilidade financeira. (NETTO, 1996)

Portanto, ao falarmos de formação profissional nos remetemos ao processo que visa garantir condições objetivas ao profissional, para que o mesmo possua habilidade de orientar a elaboração e a ação do seu exercício profissional, baseando-se na leitura e interpretação da realidade, sem desconsiderar a processualidade histórica e suas complexidades. Em suma, a formação profissional vinculada a dinâmica da vida social necessita possibilitar a capacidade crítica dos sujeitos, no intuito de comprometer-se com os interesses das demandas populares e assim, garantir os valores estabelecidos pelas bases legais da profissão. (IAMAMOTO, 2015)

Cabe aqui destacarmos que, diante de tensões e restrições a materialização do projeto profissional, muitos são os desafios enfrentados pelos assistentes sociais, dentre os quais destaca-se no âmbito da formação: a heterogeneidade de concepções adotadas pelos docentes; a mercantilização da educação; a flexibilização do currículo mínimo; o enfraquecimento da dimensão política e conseqüentemente da legitimidade profissional, entre outros. Sendo assim, o trabalho de fiscalização e orientação desenvolvido pelo CFESS/CRESS bem como o de resistência a superação do currículo mínimo pela ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social) é indispensável, posto que o novo projeto educacional de formação norteado pelas Diretrizes Curriculares, passou a visualizar a questão social como eixo central da intervenção.

Ciente do que foi exposto, observamos que o grande desafio dos assistentes sociais na atualidade é decifrar a realidade social e com base nas demandas apreendidas, desenvolver estratégias de ação de maneira inovadora, visto que no âmbito da formação profissional é crescente o número de instituições vinculadas a lógica da educação superior mercantilizada, que através da flexibilização da formação, inserem uma maior quantidade de sujeitos nesses espaços no intuito de formá-los com base nas exigências do mercado de trabalho. Segundo Araújo (2010, p. 39), com as alterações do mercado de trabalho, o processo de formação vem se adequando a

reestruturação do capital e refletindo no “aligeiramento da formação, tendo em vista o alcance de metas e produtividade [...]”, uma vez que o caráter emancipador do exercício profissional é subordinado ao caráter meramente burocrático.

Até aqui foi possível identificarmos que as consequências das transformações societárias vêm demandando novas respostas aos profissionais de Serviço Social, que por sua vez, na atualidade, deparam-se com grandes desafios tanto no âmbito da prática profissional, quanto no âmbito da formação. Em vista disso, por ser a questão social a matéria-prima do Serviço Social, a seguir, buscaremos traçar uma análise acerca da mesma, a fim de apresentarmos como suas novas expressões vem se configurando diante da ofensiva do capital. Ademais, procuraremos mostrar que a dinâmica capitalista vem sinalizando um exaurimento das possibilidades civilizatórias de caráter progressista da classe trabalhadora.

#### 4 | EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL EM TEMPOS DE BARBÁRIE SOCIAL

Ao tratarem da questão social na atualidade, alguns autores contemporâneos, a exemplo de Rosanvallon (1998), travam uma discussão sobre a existência de uma “nova questão social”. Contudo, ousaremos em discordar de tal afirmação ao negar a existência de uma “nova questão social” e afirmar que o que de fato existe, são novas manifestações e novos sujeitos envolvidos, tendo em vista que a questão social no cenário atual não se manifesta de forma inovadora, pois a sua essência é mantida mesmo em meio a novas manifestações, essência esta a qual nos referimos à persistência da desigualdade, fruto da má distribuição da riqueza socialmente produzida, mas que é apropriada de forma privada.

De acordo com Netto (2010, p. 23), embora tenham acontecido transformações societárias e no modo de produção capitalista,

1ª. nenhuma dessas [...] modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia;

2ª. a ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias.

A partir disso, compreendemos que o exaurimento das possibilidades civilizatórias de caráter progressista está imbricado a dinâmica da ordem do capital, uma vez que ao passo que o sistema capitalista avança, a totalidade das instâncias que compõe a vida social é afetada, desencadeando em complicações para a articulação da massa dos trabalhadores. Posto isto, entendemos que a decadência ideológica atingida expressa elementos barbarizantes, do processo de financeirização aos crimes ambientais, o que nos preocupa em relação as próximas cenas da história, diante da posição defensiva

da classe trabalhadora e da ofensiva neoliberal.

Diante do processo da ofensiva neoliberal, o Estado é refuncionalizado em favor do grande capital e minimiza os espaços de lutas democráticas que venham ameaçá-lo, utilizando-se de mecanismos repressivos. Assim, o redimensionamento da intervenção do Estado pautado na redução da base social e ampliação da base econômica, expressa a pressão exercida pela ordem do capital a fim de manter sua hegemonia seja na esfera social, econômica ou política, e dessa forma, alcançar a totalidade social. São esses elementos supracitados que corroboram para o acirramento das expressões da questão social, principalmente em tempos de crises, uma vez que o Estado redefine sua base social priorizando os interesses do capital.

Destarte, é notório que em todos os níveis da vida social, o capitalismo chegou a uma fase que não possui mais condições de oferecer respostas positivas não só para os trabalhadores que sobrevivem da venda de sua força de trabalho, mas para a humanidade como um todo. De acordo com Netto (2010, p. 26),

[...] é largo o leque de fenômenos contemporâneos que indicam o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem tardia do capital – ou, para dizê-lo de outro modo, para atestar que esta ordem só tem a oferecer, contemporaneamente, soluções barbarizantes para a vida social. Poder-se-iam arrolar vários desses fenômenos, da financeirização especulativa e parasitária do tardo-capitalismo e sua economia do desperdício e da obsolescência programada, passando pelas tentativas de centralização monopolista da biodiversidade e pelos crimes ambientais e alcançando a esfera da cultura – aqui, jamais a decadência ideológica atingiu tal grau de profundidade e a manipulação das consciências pela mídia atingiu tal magnitude [...].

Desse modo, a instauração de um novo período de decadência ideológica a cada vitória do capital põe a classe trabalhadora em uma posição de defensiva preocupante, visto que o avanço do conservadorismo revolucionário – sustentado pela disseminação de ideologias de caráter agressivo, excludente e não democrático – vem ganhando espaço na sociedade. Além disso, os discursos utilizados por seus defensores tendem não só a naturalizar a questão social, tornando-a um atributo individual, mas também a negar todas e quaisquer possibilidades de mudanças, seguindo uma visão higienista do mundo. (NETTO, 2012)

Por fim, é importante salientar que o capitalismo contemporâneo e a faceta da barbárie na qual nos encontramos, não representam o fim da história. A humanidade pode superá-los, e para isso, existe uma única alternativa: a superação da forma de sociabilidade instaurada pelo modo de produção capitalista. A superação da contradição fundamental desse sistema – produção coletiva e apropriação privada – é uma opção possível dentro dessa perspectiva da realidade social, levando-se em consideração que as transformações do mundo do trabalho tendem cada vez mais para a negação desse sistema, por parte da classe trabalhadora, exigindo uma forte organização da última. Embora a conjuntura não ofereça condições favoráveis a esse processo, a emancipação política é tida por Netto (2012), como uma das possibilidades de se

alcançar a emancipação humana.

## 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, podemos concluir que as novas configurações sociais, fruto das transformações do chamado “mundo do trabalho”, demandam dos profissionais do Serviço Social novas respostas de intervenção frente as novas expressões da questão social. Em vista disso, ao processo de formação são requisitadas exigências específicas que possibilitem aos assistentes sociais mecanismos práticos e coesos a materialização do seu exercício profissional.

Desse modo, essas exigências apontam para a necessidade de se formar profissionais críticos, competentes, conscientes e criativos para que estes possuam condições objetivas de se posicionarem frente à sociedade capitalista, sociedade esta marcada pela polarização das classes fundamentais: burguesia e classe trabalhadora. Daí a importância do movimento constante de reafirmação de sua direção social estratégica, uma vez que a dimensão política da prática profissional dos assistentes sociais expressa sua posição nas relações de classe. (ABEPSS, 2014)

Assim sendo, é primordial o contínuo aprofundamento teórico-metodológico dos profissionais, bem como sua articulação junto aos movimentos sociais e a outras entidades profissionais, como forma de buscar construir estratégias coletivas de sustentação e reafirmação do seu projeto profissional, que por sua vez, encontra-se vinculado ao projeto da classe trabalhadora, com o intuito de alcançar uma forma de sociabilidade mais justa e igualitária, sem dominação e/ou exploração de uma classe sobre a outra.

Por fim, compreendemos que estamos vivendo tempos difíceis diante de uma conjuntura desfavorável às lutas sociais e à emancipação humana, mas acreditamos na organização política da categoria profissional e em suas formas de resistência, que como nos mostra a trajetória do Serviço Social, foi o grande diferencial no que se refere ao alcance de conquistas significativas. Por isso, consideramos possível um salto qualitativo no que tange o processo de formação profissional ao almejarmos um fortalecimento maior de ações coerentes com os princípios ético-políticos do projeto profissional.

## REFERÊNCIAS

ABEPSS. **Projeto ABEPSS Itinerante. Estágio Supervisionado em Serviço Social**: desfazendo nós e construindo alternativas. Mimeo, 2014.

ARAÚJO, Ana Quércia Pereira de. **Formação profissional em serviço social**: embates no estágio entre o projeto ético-político e as demandas do mercado de trabalho. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado), Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Exame de proficiência: uma estratégia inócua**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, ano 29, n. 94, p. 5-21, 2007.

DAHMER, Larissa. **Mercantilização do Ensino Superior, Educação à Distância e Serviço Social**. Temporalis : ABEPSS, Brasília, ano 8, n. 15, p.35-52, jan./jun., 2008.

GUERRA, Yolanda. **A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e à distância**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 104., 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

KOIKE, Maria Marieta. **Formação Profissional em Serviço Social: exigências atuais. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Conselho Federal de Serviço Social- CFESS/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social-ABEPSS, v.1. Brasília, 2009.

LEWGOY, Alzira Maria Batista; MACIEL, Ana Lúcia Suàrez. **Reflexões acerca do Ensino à Distância na Formação em Serviço Social**. Temporalis : ABEPSS, Brasília, ano 8, n. 15, p. 67-87, jan./jun., 2008.

NETTO, José Paulo. **A Construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Crise do capital e consequências societárias**. Serviço Social e Sociedade. nº 111. São Paulo, jul./set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Uma face contemporânea da barbárie**. In: III ENCONTRO INTERNACIONAL CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE. 3: O agravamento da crise estrutural do capitalismo: o socialismo como alternativa à barbárie. Portugal. Anais... Portugal, 2010. p. 1-39. Disponível em:<<http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/3436/2657>> Acesso em: 29 abr 2017.

\_\_\_\_\_. **Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1996. nº 50, ano XVII, p. 87-132.

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva. **A centralidade do estágio supervisionado na formação profissional em Serviço Social**. 178f. Tese (Doutorado em Serviço Social) Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2003.

PIMENTEL, Edilene. **Uma “NOVA QUESTÃO SOCIAL”? Raízes materiais e humano-sociais do pauperismo de ontem e de hoje**. Instituto Lukács, 2ed. São Paulo, 2012.

PINTO, M. B. A. **A contra-reforma do ensino superior e a desprofissionalização da graduação em Serviço Social**. In; Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 3, nº6, abril de 2007. Disponível em <<http://www.assistentesocial.com.br>> Acesso em: 18 ago 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

## O QUE SE FALA DAQUELES A QUEM NÃO SE DÁ OUVIDOS: IMPrensa E MORADORES DE RUA EM CUIABÁ-MT E REGIÃO

### **Juliano Batista dos Santos**

Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT  
Departamento da Área de Bases Comuns  
Cuiabá – Mato Grosso

### **Juliana Abonizio**

Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT  
PPG em Estudos de Cultura Contemporânea-  
ECCO  
Cuiabá- Mato Grosso

**RESUMO:** Analisar os discursos, explícitos e implícitos, nas matérias jornalísticas nos permite identificar os arquétipos sobre como cada indivíduo ou grupos de indivíduos são representados pela imprensa. Este capítulo baseia-se nessa ferramenta e sua construção parte da leitura e análises de reportagens escritas e publicadas *on-line* pelas mídias sociais locais de Cuiabá e região, mais especificamente as matérias em que os atores sociais são os moradores de rua. O objetivo é mostrar como esses sujeitos são vistos e representados nos textos noticiosos, bem como seus efeitos social e psicológico na vida das pessoas em situação de rua quando empregado termos nocivos nas reportagens.

**PALAVRAS-CHAVE:** Discurso. Jornalismo. Estigma.

**ABSTRACT:** Analyzing the explicit and implicit

discourses in journalistic material allows us to identify the archetypes about how each individual or groups of individuals are represented by the press. This chapter is based on this tool and its construction is based on the reading and analysis of reports written and published online by local social media in Cuiabá and region, more specifically the subjects in which social actors are the homeless. The objective is to show how these subjects are seen and represented in the news texts, as well as their social and psychological effects on the lives of people in the street when they use harmful terms in the reports.

**KEYWORDS:** Discourse. Journalism. Stigma.

### 1 | INTRODUÇÃO

Um texto escrito não é apenas um texto. Ele é bem mais que isso. Ele é a exteriorização de pensamentos, ideias, fantasias, desejos, devaneios, ideologias. Um texto também pode ser caracterizado pela sua utilidade. Há textos criados para ensinar, outros para argumentar, outros para comunicar. Sua utilidade depende da intenção de quem o produz ou financia a sua produção.

Um texto nem sempre é o que parece ser. Às vezes sua intenção é mais oculta do que explícita. Um bom exemplo disso são os textos

jornalísticos que, em tese, deveriam ter como finalidade a difusão de notícias, porém não é bem o que acontece. Após a classe dominante perceber o seu poder de alcance, penetração e influência em todos os estratos sociais, a imprensa passou a ser utilizada mais para lucrar e fazer prevalecer os interesses hegemônicos do que para informar. (FONSECA, 2005).

Comunicar é o fundamento do jornalismo, é o seu *telos*. O problema é que entre o jornalismo e seu público existe a propriedade privada que, no modo de produção do capital, dita as relações de poder. Em outras palavras: na modernidade, pensada aqui a partir da criação da prensa de Johannes Gutenberg, a imprensa (a grande imprensa) sempre esteve sob o comando e controle da elite político-econômica. (ABRAMO, 2016).

Mais importante e difícil do que conquistar o poder é preservá-lo e perpetuá-lo, algo que exige adaptação às mudanças. (MAQUIAVEL, 1993). Aliás, adaptar-se é o segredo da sobrevivência das espécies na Natureza. (DARWIN, 2004). A diferença é que os homens, ao contrário dos animais, não se satisfazem apenas com as necessidades da vida biológica. Neles há a busca pela satisfação do que nos torna humanos: as paixões. (ARISTÓTELES, 1985).

Em sociedade, as paixões precisam ser controladas se se quer viver em harmonia com os demais indivíduos. Cabe a cada cultura determinar os limites às boas relações em grupo. O que se espera no cumprimento de tais regras não é uma convivência perfeita e sim uma coesão social capaz de garantir a todos os sujeitos a liberdade necessária à realização de seus prazeres e sonhos. (AUBENQUE, 1981).

Condicionar o comportamento dos homens à razão opera como maneira de domesticá-los. Seu objetivo aparente é o bem-estar social. Na realidade, a domesticação dos corpos é, historicamente, o modo como as elites encontraram para impedir as paixões de perturbarem e/ou alterarem a ordem e as relações de poderes vigentes. (FOUCAULT, 1999).

Na atualidade a redução das sensações à razão como ferramenta para domesticar ainda continua. A diferença está na maneira como isso ocorre. Até à modernidade as tecnologias disponíveis (mecânica e termodinâmica) atuavam sobre os corpos para discipliná-los. Com o desenvolvimento e popularização das tecnologias midiática, da primeira para a segunda metade do séc. XX, dá-se o início da pós-modernidade que, nada mais é, do que a mudança no modo de domesticar, de garantir a obediência mínima aos fatos sociais.

Dito de outro modo: na contemporaneidade, a domesticação está menos em disciplinar os corpos e mais em controlar as mentes. Ou seja, a questão não é impedir e neutralizar as diferenças, mas sim monitorá-las e controlá-las à distância, de modo virtual, quer dizer, por meio de discursos ideológicos difundidos através de *hertz*: rádio, televisão e internet, principalmente. (LAZZARATO, 2006).

Se o controle das mentes depende de discursos capazes de naturalizar ideias, manipular pensamentos, manter e/ou modificar paradigmas, a imprensa é certamente o

melhor aparato para isso, o que explica porque a maioria das empresas de comunicação em massa são de propriedade dos grupos hegemônicos. (BELLUZZO, 2017).

Nesse contexto, é ingenuidade pensar que a imprensa se caracteriza por um jornalismo imparcial, neutro e com finalidade de veicular informações apenas. Ela é o instrumento de excelência para a difusão de discursos como dispositivo à manutenção da alienação de muitos e para a garantia e continuidade de poder e privilégios de poucos, como apresentado abaixo.

## 2 | ANÁLISE DE MÍDIAS SOCIAIS: O QUE SE FALA E ESCREVE É O QUE SE PENSA

O presente texto nasceu de condições, situações, documentários, conversas e leituras que insistem em nos convencer a fazer o que não está em nossos planos. No caso em questão: analisar a(s) representações discursivas de pessoas em situação de rua nos textos do jornalismo *on-line* de Cuiabá.

O pontapé inicial, o germe da ideia, ocorreu em uma das reuniões do Grupo de Pesquisa Banalidades Cotidianas (BACO) em que discutíamos sobre a possibilidade de analisar as mídias sociais para acessar o imaginário coletivo; para entender o que as pessoas pensam sobre algo ou alguém; para identificar formas de consciência social, estigmas, estereótipos, preconceitos, entre outras coisas. Tal ideia ressurgiu mais e mais vezes até nos convencer a desenvolvê-la, afinal como nos ensina Parmênides (apud BOCAYUVA, 2010), o que se fala e escreve é o que se pensa.

Para materializá-la, fizemos uma série de levantamentos na internet de reportagens eletrônicas que abordam o tema pessoas em situação de rua. Para evitar limitações baseadas em perfis de uso de computadores, como é o caso da Google que apresenta resultados que julga adequado a cada usuário, optamos por utilizar não somente o *chrome* como também outros *browsers* virtuais: Bing, Baidu e Qwant, além de dois sites especializados em rastrear notícias: News Monitor e Acha Notícias.

A escolha dos textos para análise seguiu dois critérios indissociáveis: os de datas mais recentes (de 2013 à frente) e com narrativas em que o espaço geográfico é Cuiabá e região metropolitana. Nos buscadores, as palavras-chave utilizadas foram “morador(es) de rua”, “pessoa(s) em situação de rua” e “população (em situação) de rua”, que segundo Schuch e Gehle (2012, p. 16, grifo do autor) são as denominações mais comuns na atualidade, embora outras categorias, populares e acadêmicas, mesmo hoje, ainda persistam: “*clochard, homeless, sem-abrigo, sem-teto, sem-domicílio fixo*”, mendigo, pedinte.

A princípio, selecionamos algumas dezenas de reportagens, mas não as lemos todas, antes, o fizemos até o momento em que julgamos ter subsídios suficientes para escrever o presente texto. Para ser mais exatos, estabelecemos como suficiente uma amostra de trinta reportagens. Como são muitas, procuramos evitar o uso de citações

diretas e, quando o fizemos, utilizamos não mais que o indispensável para corroborar as proposições defendidas.

Para analisá-las, buscamos em trabalhos acadêmicos de Análise do Discurso maneiras de pinçar elementos ideológicos nos discursos empregados à construção das representações de atores sociais. Representações que *a priori* são “uma ‘preparação para a ação’, não somente porque guia o comportamento, mas, sobretudo porque remodela e reconstitui os elementos do meio no qual o comportamento se manifesta”. (MOSCOVIC 1984 apud GIORGETTI, 2006, p. 59, grifo do autor). Ressaltamos que uma primeira versão de nossa análise foi apresentada com o título Representação Discursiva de pessoas em situação de rua nos textos de jornalismo on-line de Cuiabá-MT como comunicação oral no GT 03 Subjetividades, Corporalidades e Marcadores Sociais da Diferença e publicada em forma de Anais do evento VIII Seminário do ICHS Humanidades em Contexto, realizado em 2017 pela Universidade Federal de Mato Grosso, em Cuiabá. A discussão de então foi revista e o texto ampliado e reformulado para o formato de capítulo que agora apresentamos.

Uma vez consolidadas e internalizadas no cotidiano da população, as representações se associam à consciência coletiva e passam a operar, segundo Jodelet (2001 apud MATTOS; FERREIRA, 2014, p. 2), como

Uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social. Igualmente designada como saber de senso comum ou ainda saber ingênuo, natural, [uma] forma de conhecimento [...] diferenciada [...] do conhecimento científico.

Um texto não é apenas para informar, esclarecer, registrar. Ele é também a expressão, a exteriorização, intencional ou não, da ideologia do autor. Ninguém consegue pôr completamente de lado o que se é e o que se pensa (WEBER, 2001). Mesmo por meio de ações cínicas, em algum momento da encenação, sinais incompatíveis com interação em contexto se sobressairão e revelarão a falsidade. (GOFFMAN, 1999).

A subjetividade é intrínseca a nós, não há como escapar dela, mesmo quando se exige uma escrita objetiva, imparcial, neutra, como as publicações científicas. (KUHN, 1996). Em se tratando de textos jornalísticos, a atenção deve ser redobrada. Cada detalhe precisa ser considerado na análise; não porque o jornalismo não possui compromisso com a verdade dos fatos, mas porque sua forma de apresentá-los pode visar não a informação em si e sim a defesa de ideias e valores de determinados grupos, muitos deles proprietários de jornais, revistas e emissoras de TV. Atenção aos detalhes se justifica porque

[...] a produção de histórias em notícias é reconstrução de acontecimentos fragmentários como eventos distintos e separados, incluindo certos acontecimentos e excluindo outros [...]. A produção de notícias, portanto, é um processo interpretativo e construtivo, e não simplesmente um relato *dos fatos*. (RESENDE, 2015, p. 74, grifo do autor).

Para Fairclough (2003 apud RESENDE, 2016, p. 965, grifo do autor), os noticiários podem ter “uma ‘intenção explanatória’ relacionada à ‘focalização’: dar um sentido a eventos colocando-os em uma relação que incorpora um ponto de vista particular”. O que mostra que no jornalismo “predominam muitas instâncias com interesses próprios, que vão além do cidadão comum” (ALMEIDA, 2011, p. 85-86), principalmente no caso das imprensas privadas onde a “direção da organização jornalística (ou os seus donos) podem influenciar o peso dos valores-notícia com a sua política editorial”. (TRAQUINA, 2008, p. 94).

A imprensa, pela sua capacidade de difusão, alcance e penetração em todos os estratos sociais, pode manipular a opinião pública, habilidade que a coloca ao lado dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como uma espécie de “Quarto Poder” dos Estados democráticos de direito (AMORIM, 2015), com uma diferença fundamental e que não pode passar despercebida: o quarto poder não é institucional e não representa os interesses da nação. Nele o que está em jogo é a manutenção e continuidade do poder econômico e político nas mãos de alguns poucos.

Os discursos construídos pelas mídias sociais jornalísticas, especialmente os que provêm de grandes empresas privadas, estão, normalmente, vinculados, direta ou indiretamente, a interesses financeiros. Não podemos nos esquecer que o produto ofertado pela imprensa é a notícia e que seu objetivo é, antes de mais nada, o lucro, obtido, geralmente, através da produção de informações de amplo interesse público mesclado a publicidades. (MATTOS, 1996). Outra fonte de renda, menos comum, embora extremamente lucrativa, é a produção de reportagens encomendadas, pagas.

No meio e em meio às reportagens constroem-se discursos, ora explícitos ora implícitos. No jornalismo, a “notícia reorganiza séries e eventos relatados fora de sua ordem cronológica, e por isso é uma forma de regulação social”. (RESENDE, 2015, p. 74). Não é à toa, que as informações escolhidas, publicadas e difundidas pela imprensa, quando analisadas sob a ótica do dinheiro/economia e do poder/política, nos revelam a infundável luta hegemônica que é uma

[...] disputa pela criação/sustentação de um status universal para determinadas representações particulares – do mundo material, mental, social –, ou seja, para certos discursos que podem ser interiorizados em modos de (inter)ação social e em modos de identificação. Considerando-se que o poder depende da conquista do consenso e não apenas dos recursos para o uso da força, o discurso figura como elemento essencial para a sustentação/superação de relações hegemônicas em um dado contexto histórico. (RESENDE, 2015, p. 74).

Se o primeiro passo para a garantia, a manutenção, a alteração, a criação, a desconstrução, a ressignificação etc. de valores é a utilização incessante de discursos, então analisá-los nos permite identificar como certos grupos e atores sociais são representados pelas mídias sociais de comunicação, que não necessariamente são as criadoras ou as interessadas neste ou naquele discurso, mas que são, em alguma medida, a expressão da consciência coletiva da sociedade ou de outros e específico

grupos que, por diferenças baseadas em estigmas, negam, subjagam e combatem o que entendem ser uma ameaça a seus interesses e um ultraje aos bons costumes.

Nas sociedades de solidariedade orgânica, é comum a existência de divisões em grupos. Elas ocorrem por diferentes fatores: economia, poder, consumo, fetiche, gosto, estética, religião, gênero, cor/raça e outros. Os integrantes de cada um dos grupos não necessariamente estabelecem relações interpessoais, o sentimento de pertença é determinado pela identificação com as ações, crenças e símbolos comuns. (MAFFESOLI, 1998). Além do mais e em geral um sujeito não é membro exclusivo de um só grupo, não ao menos na pós-modernidade em que os dispositivos atuam à distância nos públicos com características memoriais comuns. (LAZZARATO, 2006).

Na realidade, o número de grupos é uma incógnita, a única coisa que sabemos é que são muitos. Há grupos que existem antes de nós nascermos (judeus, cristãos, mulçumanos), outros que ajudamos a manter (caipiras, roqueiros, pagodeiros) ou a criar (playboys, patricinhas, grafiteiros), direta ou indiretamente. Há grupos a que pertencemos por vontade própria (carnívoros, vegetarianos, veganos), outros por circunstâncias que escapam ao nosso querer (classe alta, média, baixa).

Os grupos não estão isolados, fechados em si mesmos. Há entre eles interseções, o que significa que suas fronteiras são porosas e que eles estão em permanente reconfiguração, ou como diz Lotman (1996), modelização – um tipo de atualização dos valores do grupo no tempo e espaço. A ligação de cada indivíduo com este, esse ou aquele grupo depende ora do sentimento de pertença que é subjetivo e quando possível de se realizar opera positivamente, ora de razões exteriores, que é objetivo, isto é, não depende da nossa vontade.

Os moradores de rua são um dos muitos grupos sociais que existem. (ROZENDO; MONTIPÓ, 2012). Um que quando pensado a partir dos ideais e do modelo econômico vigente é considerado, entre todos os estratos sociais, o de nível mais baixo, fazendo de seus membros os mais desprezíveis dos cidadãos; sujeitos que na meritocracia neoliberal são vistos como incompetentes e os únicos responsáveis pela condição em que se encontram, discurso que não é nenhuma surpresa para nós, dado que no capitalismo vivenciamos

[...] uma divisão social baseada na obtenção e geração de renda. As classes sociais são divisoras de *status social*. O fator econômico é determinante na garantia de melhor educação, moradia, saúde, segurança e até entretenimento. Aprecia-se o consumo como uma lei que dita o direito pela cidadania. [...] aquele indivíduo que estiver fora deste padrão criado pelo capitalismo, não é considerado um cidadão ou um cidadão por completo. Não possui de forma plena todos os bônus que advém do bem-estar social. (ALMEIDA, 2011, p. 80, grifo do autor).

A cidadania plena implica em três direitos fundamentais: social, civil e político. Os sujeitos que se veem impedidos de exercerem esses direitos, como é caso de boa parte dos moradores de rua, são considerados como não cidadãos ou cidadãos incompletos, exclusão que cria e reforça estigmas, entre os quais há um que eu,

particularmente, entendo ser o mais perverso de todos, que é a “dessemelhança entre seres humanos, marcado pela imagem do cidadão em situação de rua como alguém destituído do pertencimento à espécie humana”. (BUARQUE 2000 apud MATTOS; FERREIRA, 2004, p. 5).

Nestes termos, o morador de rua é um tipo de ser humano não tão humano assim, isto é, um sub-humano, alguém que não tem lugar, que vive nas fronteiras das definições entre espécies por não ser considerado nem homem e nem animal. Representação que além de cruel, triste e abominável pode, por repetição, provocar efeitos psicológicos e sociais devastadores quando absorvida pelos estigmatizados. Para Di Flora (1987, p. 49, grifo do autor):

[...] a interiorização da desumanização [...] [é] um aspecto que faz com que o cidadão em situação de rua não se sinta mesmo completamente humano [pois]: ‘a pressão da estrutura social e econômica, ao determinar o ingresso do indivíduo nesta categoria, condiciona-o à formação de uma nova identidade: a de mendigo socialmente estigmatizado e entendida como deteriorada, o que leva a não se sentir completamente humano’.

Quando um ser humano olha outro e não o enxerga como semelhante, como indivíduo de uma mesma espécie, ocorre uma separação entre eles, mesmo que somente no imaginário. Aquele que afirma ser diferente do que é biologicamente igual, para se manter distante e distinto do que o incomoda, cria para si, racionalmente ou não, símbolos e discursos que dividem pessoas, formam grupos e polarizam relações. O efeito colateral é a cegueira de quem julga e a invisibilidade de quem é julgado.

Se a cegueira é um problema sério pelo fato de nos condicionar a enxergar apenas o que queremos, a invisibilidade é muito mais grave porque ela é o resultado de estereótipos construídos exclusivamente para fazer o dessemelhante menor, ou o contrário, para fazer o algoz se sentir maior, melhor – uma pessoa digna de fato. Mas não para por aí. A cegueira causa outros problemas como a intolerância frente as diferenças e a insensibilidade quanto as necessidades dos outros.

A sociedade a que nós pertencemos é normalmente enxergada como una, o que não implica que ela é igualitária, harmônica, justa. A diferença é a sua essência, expressa na pluralidade de hábitos e costumes que por razões que pouco compreendo, alimentam discórdias, geram desamores, causam conflitos, provocando em seu interior a criação de grupos rivais que passam a disputar entre si a hegemonia que tem como principal arma à legitimação ideológica o uso de discursos, ora para beneficiar uns (a minoria), ora subjugar outros (a maioria), ou ambos.

A tensão entre os grupos se revela na atualização das relações de poder das/nas instituições por meio dos dispositivos disciplinar (que age no indivíduo) e biopoder (que age no coletivo). (FOUCAULT, 1999). Mas há um terceiro dispositivo, o *noopolítico*, que ao contrário dos dois primeiros, é bem mais eficaz no agenciamento da diferença e repetição, pois não depende de espaços específicos (escolas, prisões, hospitais)

para atuar, ele age no tempo de modo virtual através do *hertz*, para moldar a memória da mente e não do corpo, por meio das tecnologias midiáticas: telégrafo (em desuso), telefone, rádio, televisão e internet. (LAZZARATO, 2006).

As tecnologias midiáticas, diferentemente das tecnologias mecânica e termodinâmica, trouxeram novas e mais eficientes ferramentas de difusão de ideias por meio da produção de discursos. (DELEUZE, 1992). Os grupos hegemônicos, percebendo a capacidade de penetração do rádio e da TV e, posteriormente, da internet na vida das pessoas, rapidamente, passaram a utilizá-las como plataformas para a divulgação de notícias que, dificilmente são puras, no sentido de que são apenas para informar; nelas, explicitamente ou não, é comum encontramos posições ideológicas.

Nas sociedades em que o dinheiro dita as condutas, uma das muitas tensões existentes entre grupos antagônicos se destaca: a luta de classes, não porque as demais tensões são efêmeras, e sim porque nossa estrutura social está erguida sobre a economia que, para continuar existindo, também produz discursos, como o de que a felicidade provém do consumo incessante de bens e o de que o fracasso na vida pessoal é culpa única e exclusivamente do próprio sujeito.

A justificativa do 'sucesso/fracasso social' em termos de 'competência/incompetência pessoal' legitima a exclusão de parcelas cada vez mais significativas da população do trabalho no setor moderno, e pode ser determinante da formação de uma ética de apartação, de 'aceitação da miséria ao lado da riqueza, separação de classes, consolidação dos privilégios, exclusão'. (RESENDE, 2015, p. 74, grifo do autor).

Se assim for, grupos marginalizados passam a não ter direito a ter direitos em uma clara distorção da realidade que, propositalmente, ao substituir o que é pelo que não é coloca em lados opostos indivíduos iguais. No capital o critério usado para a divisão é o consumo que carrega consigo o seguinte discurso: os que consomem são bem-sucedidos (lembrando que existem diferentes níveis de consumo e, conseqüentemente, de sucesso), enquanto os demais são fracassados.

O consumo determina a classe a que pertencemos. Existem inúmeras classificações para cada estrato social, geralmente baseada na soma de rendas de todos os componentes da família. Não vamos empregar nenhuma das classificações disponíveis. Nosso propósito é outro, pois entendemos que nenhum modelo é imune a erros, isso sem mencionar os casos em que as adequações das classificações às realidades singulares não são apenas incompatíveis, são impossíveis.

Existe um juízo no apelo ao consumo. Nele quem consome (ou pode consumir) além do necessário é bem-sucedido e feliz; quem consome estritamente o necessário (não por opção e sim por incapacidade de compra) é igualmente bem-sucedido, apesar de ainda não ter alcançado a felicidade; por fim, quem não consome (ou não pode/consegue consumir), nem mesmo o básico para a sua sobrevivência, são fracassados e infelizes.

Nessa lógica, a felicidade vincula-se mais ao poder de consumo e ao consumo,

do que ao uso do que foi adquirido. Passa-se a acreditar que os ricos são felizes, os miseráveis são tristes, e os demais são os que se equilibram entre a ânsia por felicidade e o medo do fracasso, embora saibamos que na organização da estrutura social em que vivemos a possibilidade de cair em desgraça é muito maior uma vez que no capitalismo o consumo do essencial nunca é satisfatório; ter o essencial não é ter o que se quer, é ter o que se precisa.

A dialética entre sucesso e fracasso se reflete nos discursos. Uma de suas faces é para exaltar o consumo, transformando-o no elemento que dá sentido as nossas vidas; a outra face é para depreciar, não a ausência de consumo propriamente dita, mas a incapacidade em consumir. Quem não consome no neoliberalismo é estigmatizado como pobre, preguiçoso, incompetente, incapaz... desqualificadores que têm como respaldo o seguinte raciocínio: quanto menor o potencial de consumo, maiores e mais intensas devem ser as críticas que, na prática, operam menos como medida cautelar e mais como preconceito; neste caso preconceito de classe.

Os mais vulneráveis financeiramente são atingidos em cheio. Os moradores de rua são certamente as principais vítimas. Nos discursos sobre a pobreza extrema, produzidos por populares e repetidos pelas mídias sociais, ou o contrário, ou quem sabe produzidos e repetidos por ambos (simultaneamente), “fortalecem-se representações que responsabilizam as pessoas extremamente pobres [...] por sua situação, o que pode ter como efeito que deixe de ser percebida como uma injustiça à qual se deve responder com ação política”. (RESENDE, 2015, p. 74).

Se os discursos advindos de populares podem prejudicar a todos que não se encaixam nos arquétipos definidos como ideais, os discursos produzidos pelas mídias sociais jornalísticas têm um efeito bem mais devastador na vida dos estigmatizados. A influência da imprensa, dadas suas capacidades de alcance e repetição, é tão grande e intensa que os modos de pensar, enxergar e agir da sociedade são seriamente afetados, o que justifica a importância em acompanhar e conhecer como as mídias eletrônicas representam os grupos marginalizados, em nosso caso, os moradores de rua.

A análise dos textos de várias reportagens *on-line* disponíveis em sites de Cuiabá e região permitiu-nos perceber os modos como os moradores de rua costumam ser representados pela imprensa local. Começamos enunciando uma visão geral de tudo que percebemos: as representações, além negativas e marcadas por preconceitos, são utilizadas tanto nas matérias em que eles são considerados algozes (que é a maioria), quanto nas matérias em que são considerados vítimas.

As representações mais citadas nas reportagens foram: invisíveis, viciados, excluídos, vagabundos, bandidos, desocupados, preguiçosos, perigosos, pedintes, pobres, miseráveis, sujos, malcheirosos. O uso desses qualificadores serve de alerta para todos pois expõe a concepção coletiva predominante que paira sobre e entre nós quando o que está em jogo são problemas sociais ligados à extrema pobreza.

Diga-se de passagem, são representações como essas, comuns em textos

noticiosos, que muitas vezes guiam nossos comportamentos diante de pessoas em situação de rua, como no exemplo abaixo observado por Mattos e Ferreira (2004, p. 2):

[...] nós as olhamos amedrontados, de soslaio, com uma expressão de constrangimento. Alguns as veem como perigosas, apressam o passo. Outros logo as consideram vagabundas e que ali estão por não quererem trabalhar, olhando-as com hostilidade. Muitos atravessam a rua com receio de serem abordados por pedido de esmola, ou mesmo por pré-conceberem que são pessoas sujas e malcheirosas. Há também aqueles que delas sentem pena e olham-nas com comoção ou piedade. Enfim, é comum negligenciarmos involuntariamente o contato com elas. Habitados com suas presenças, parece que estamos dessensibilizados em relação à sua condição (sub) humana. Em atitude mais violenta, alguns chegam a xingá-las e até mesmo agredi-las ou queimá-las [...].

A linguagem e a escrita são meios de exteriorizar o pensamento que é fruto do ambiente que o cerca e o afeta e não uma ilha isolada em si como na metafísica dos filósofos. As mídias sociais, como meios massivos de comunicação, não apenas reproduzem consensos existentes; por terem grande poder de influenciar, elas também os constroem, os reforçam, os mantêm, os desfazem, os reconfiguram. Seu poder de manipular ou esclarecer depende dos discursos que se fazem como nos explica Foucault (2016, p. 08, grifo nosso):

O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso[s]. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir.

Os discursos são determinados pelo contexto social em que são produzidos, ou seja, possuem relação direta com o espaço geográfico e o tempo histórico em que estão. Quando enunciados, expõem valores, crenças, concepções e normas. Na cidade de Cuiabá, por exemplo, nos últimos cinco anos, os discursos presentes nas mídias sociais jornalísticas empregaram, em suas matérias sobre moradores de rua, os mesmos qualificadores, tanto para criticá-los como para defendê-los – um paradoxo sem dúvida intrigante e que não pode passar despercebido.

Entre todas as reportagens analisadas há uma em que esse paradoxo é mais evidente. Nela, ao que tudo indica, o autor está ao lado da população de rua já que a todo o momento busca sensibilizar os leitores para o sofrimento das pessoas que se encontram nessa situação. Porém, na elaboração do texto, o autor emprega tantos qualificadores nocivos e pejorativos que podemos supor também que sua intenção é alimentar estereótipos e preconceitos como mostram os excertos abaixo extraídos da matéria a que me refiro:

[§1] A cada dia que passa, nota-se que o número de pessoas que moram em ruas tem aumentado em Cuiabá. Elas vivem nas avenidas, calçadas, praças,

becos e viadutos da nossa cidade. São pessoas que moram nas ruas por causas variadas como: **alcoolismo, drogas, desemprego e conflitos familiares**.

[§2] Moradores de rua são [...] indivíduos desprovidos de família, emprego, residência e bens materiais. Pode-se dizer que são considerados como **não cidadãos** [...] são conhecidos como **mendigos, indigentes, desocupados, vagabundos** e uma série de outros estereótipos, dos quais a cidadania assume papel coadjuvante.

[§3] Certamente a **pobreza** e o **vício** em drogas são fatores que mais contribuem para este desequilíbrio social.

[§5] O que me chama a atenção é que a maioria dos cidadãos passa por eles todos os dias, mas não os veem, como se fossem **invisíveis**. Como não tivessem rosto, nem nome, nem história. (ALENCAR, 2014, p. 1, grifo nosso).

Uma mesma palavra pode ser utilizada ora para condenar, ora para apoiar. A polissemia, ou multiplicidade de sentidos de uma palavra conforme o seu contexto, é o que permite variações linguísticas e adaptações de termos iguais com significados distintos. Se considerarmos o léxico da língua, o sentido etimológico da palavra não muda. Daí a importância de se recorrer durante a elaboração de textos, principalmente os de maior alcance de público, a palavras cuja origem, história e explicação não sejam perniciosas, ou cujo sentido mais usual do/no momento presente, não seja majoritariamente ruim. O alerta é necessário porque

[...] textos noticiosos são compreendidos como parte do aparato de governança, porque notícias são orientadas para a regulação e o controle de eventos e da maneira como as pessoas reagem a eventos. Por meio de classificações que legitimam a diferença, a injustiça social pode ser naturalizada e deixar de ser questionada como injustiça, passando a ser compreendida como um estado natural de coisas. Isso pode ter o efeito de destituir grupos em situação de precariedade de sua condição essencial de sujeitos de direitos, e de minar suas possibilidades de articulação e resistência. (RESENDE, 2016, p. 965).

### 3 | CONCLUSÃO

Nos textos jornalísticos examinados, os moradores de rua são tratados ora como vítimas do neoliberalismo, ora como culpados pela condição em que se encontram, ora como indesejáveis aos comerciantes e habitantes, ora como ameaças aos cidadãos (assédios, furtos, roubos), ora como causa dos prejuízos ao turismo, ora como vândalos e depredadores, ora como protagonista de crimes (inclusive hediondos), ora como poluição visual da cidade (principalmente dos espaços públicos), ora como loucos e doentes mentais, entre outras coisas.

Apesar das diferenças nas abordagens, as reportagens analisadas em geral convergem para um denominador comum: o uso de qualificadores nocivos para representar os atores sociais moradores de rua. Qualificadores que quando empregados a exaustão pelo jornalismo, podem despertar a intolerância, manter preconceitos e reforçar estigmas excludentes no inconsciente coletivo, diminuindo ou retirando por completo dos que são considerados marginais, qualquer traço de humanidade e de

vestígio de cidadania. (FRANGELLA, 2009).

Os estigmas têm entre nós um poder de penetração assustador. Eles são tão coercitivos que sua naturalização não ocorre somente nos grupos que estigmatizam, os estigmatizados muitas vezes se veem, se reconhecem nos estereótipos que os condenam, que os desqualificam, que dificultam ou os impedem de melhorar, de superar sua condição sub-humana. (GOFFMAN, 1999) (PAIS, 2002).

Na verdade, os estigmas são uma arma de dominação muito utilizada pelos grupos hegemônicos para alienar os mais vulneráveis, tornando-os passivos e coniventes com a situação degradante em que se encontram. Segundo Resende (2015, p. 74): o “conceito aberto de hegemonia [...] reforça o papel do discurso no estabelecimento e na manutenção de relações de dominação, uma vez que a naturalização de representações particulares é fundamental para a permanência de articulações baseadas no poder”.

Outro fato é que os estigmas não se reduzem a um modo de discriminação. Eles são antes de tudo um delimitador de espaços, de fronteiras que separam os diferentes dando a cada um dos lados a identidade de grupo, construída em muitos casos mais por negação do que por sentimento de pertença. (SILVA, 2000).

Acontece que para cumprir seu papel não basta os estigmas serem criados, eles precisam ser disseminados, internalizados e naturalizados. Muitos são os modos de se fazer isso, os principais e mais eficazes são os meios de comunicação, entre eles as mídias sociais, que assim como as demais, também se utilizam de textos noticiosos para semear ideias, garantir interesses e preservar ou alterar valores. (BELLUZZO, 2017).

É por isso que precisamos ficar atentos aos discursos das mídias; de todas elas, não só para identificar o *apartheid* de classes, como de quaisquer formas de *apartheid* que buscam discriminar a diferença e desumanizar os diferentes que, normalmente, são minorias. É preciso também combatermos os discursos que almejam privilégios às custas da marginalização, do sofrimento e dessemelhança de outros. Tarefa que apesar de difícil não é impossível. Não ao menos hoje com o advento e popularização da internet que, ao contrário do rádio e da TV que limitam a comunicação de um-ativo para todos-passivos, trouxe outras e novas possibilidades de relações sociais: de todos-ativos para todos-ativos. (LÉVY, 1999).

Graças à rede mundial de computadores, pode haver um reequilíbrio de forças entre discursos contrários. Mas os mais vulneráveis, os mais fracos, os de menor prestígio social, quer dizer, os grupos mais marginalizados dentre os marginalizados, como aqueles que salientamos neste texto, continuam a margem da margem. Mesmos nos poucos espaços da cidade com WI FI pública e gratuita, a ausência de capitais físico e cultural e a incompetência técnica somam a todas as exclusões que já passam em suas vidas, também a exclusão digital.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. **Padrões de manipulação na grande imprensa**. 2ª ed. São Paulo: Fundação

Perseu Abramo, 2016.

ALENCAR, Dilemário. Moradores de rua: o número de pessoas que moram em ruas tem aumentado. **Mídia News**. Cuiabá, 28 março de 2014. Disponível em: <<http://www.midianews.com.br/conteudo.php?sid=262&cid=193304>>. Acesso em: 18 maio 2017.

ALMEIDA, Delano. Morador de rua: da questão social para a questão midiática. **Puçá: Revista de Comunicação e Cultura na Amazônia**, Belém, v. 1, n1. p. 77- 102, jan./jun. 2011.

AMORIM, Paulo H. **O Quarto Poder: uma outra história**. São Paulo: Hedra, 2015.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução Mario da Gama Kury. Brasília: UnB, 1985

AUBENQUE, Pierre. As filosofias helenísticas: estoicismo, epicurismo e ceticismo. In: CHÂTELET, François (Dir.). **História da filosofia: ideias, doutrinas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, 8 v.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A imprensa brasileira e o controle social. **Carta Capital**. São Paulo, 10 maio de 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/951/a-imprensa-brasileira-e-o-controle-social>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BOCAYUVA, Izabela. Parmênides e Heráclito: diferença e sintonia. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 51, n. 122, p. 399-412, 2010.

CUIABÁ. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano. **Relatório do serviço de abordagem social**. Cuiabá: SMASDH, [2017].

DARWIN, Charles. **A origem das espécies**. Tradução Eduardo Fonseca. Rio de Janeiro, Ediouro, 2014.

DELEUZE, Guilles. **Conversações 1972-1990**. Tradução Peter Pál Pelbart. São Paulo: Editora 34, 1992. (Coleção TRANS).

FONSECA, Francisco César Pinto da. **O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2005.

FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder**. 4ª ed. São Paulo: Paz & Terra, 2016.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir**. Nascimento da prisão. 20ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2009.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: PUC-SP, 2006.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Tradução Maria Célia Santos Raposo. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

LAZZARATO, Maurício. Os conceitos de vida e do vivo nas sociedades de controle. In: \_\_\_\_\_. **As revoluções do capitalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 59-94. (A Política no Império.).

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da costa. São Paulo: Editora 34, 1999. (Coleção TRANS).

LOTMAN, Yuri. **La semiosfera I: semiótica de la cultura y del texto**. Espanha, Madrid: Frónesis, 1996.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vienna Boeira e Nelson Boeira. 4ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

MAFFESOLI, Michel. **O tempo das tribos**: o declínio do individualismo nas sociedades de massa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

MATTOS, Sérgio. **O controle dos meios de comunicação**. Salvador, BA: EDUFBA, 1996.

MATTOS, Ricardo M.; FERREIRA, Ricardo F. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Revista Psicologia & Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 47-58, maio/ago., 2004.

PAIS, José Machado. **Sociologia da vida cotidiana**: teorias, método e estudos de caso. Lisboa-Portugal: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

RESENDE, Viviane M. A violação de direitos da população em situação de rua e a violência simbólica: representação discursiva no jornalismo *on-line*. **Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso - ALED**, v. 15, n. 1, p. 71-92, 2015.

\_\_\_\_\_. Representação de pessoas em situação de rua no jornalismo *on-line*: quais são as vozes convocadas para falar sobre a situação de rua? **Revista de Estudos da Linguagem**, Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 955-988, 2016.

ROZENDO, Suzana; MONTIPÓ, Criselli. Fora de foco: uma análise da cobertura midiática sobre as pessoas em situação de rua. **Revista Ação Midiática – Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2012.

SILVA, Tomaz Tadeu. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu. (Org.). **Identidade e diferença**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 73-102.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo. A “Situação de rua” para além de determinismos: explorações conceituais. In: DORNELLES, Aline E.; OBST, Júlia; SILVA, Marta B. (Org.). **A Rua em Movimento**: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012, p. 11-25.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do jornalismo**: a tribo jornalística: uma comunidade interpretativa transnacional. 2ª ed. Florianópolis: Insular: Posjor-UFSC, 2008. V. 2.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Tradução Augustin Wernet. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

## ANÁLISE DA LÓGICA DE PENSAMENTO DE THOMAS KUHN E KARL POPPER FACE A SOCIOLOGIA

### Nei Alberto Salles Filho

UEPG, Docente no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Ponta Grossa – Paraná

### Daniele Cristina Bahniuk Mendes

UEPG, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Ponta Grossa – Paraná

### Thais Cristina dos Santos

UEPG, Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Ponta Grossa – Paraná

**RESUMO:** Uma reflexão sobre a História da Ciência na Idade Moderna contrapondo-se com a complexidade da construção dos campos da sociologia pode ser iniciada com a discussão do pensamento de Thomas Kuhn e Karl Popper. Aquele, notadamente conhecido pela introdução do termo paradigma e a indicação de que a ciência não é acumulativa, mas sim se desenvolve em episódios de revoluções científicas. Por sua vez, o segundo autor estudado revela que o método indutivo é insuficiente para a construção da ciência, propondo a prática do método hipotético-dedutivo, através dos testes de falseabilidade. Neste trabalho, pretende-se fazer uma análise da lógica de pensamento de Kuhn e Popper, a partir do exame das obras: “A estrutura

das Revoluções Científicas” e “A Lógica da Pesquisa Científica”, respectivamente, contextualizando as trajetórias intelectuais e as condições históricas da repercussão e circulação de ideias. Num primeiro momento far-se-á o estudo biográfico de Kuhn e Popper, em seguida da interpretação das obras e verificação dos rumos ditados pela sociologia face aos valores científicos defendidos por eles. Ao final do estudo, objetiva-se verificar se as distintas formulações intelectuais dos autores em foco alavancaram efeitos sociais com suas ideias. Embora contemporâneos, com trajetórias de vida bastante diferentes, os autores expressaram teses que mantêm proximidades quanto ao conceito de verdade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pensamento; Sociologia; Kuhn; Popper.

**ABSTRACT:** A reflection on the History of Science in the Modern Age in opposition to the complexity of the construction of the fields of sociology can be initiated by discussing the thinking of Thomas Kuhn and Karl Popper. The one, notably known by the introduction of the term paradigm and the indication that science is not cumulative, but develops in episodes of scientific revolutions. In turn, the second author studied reveals that the inductive method is insufficient for the construction of science, proposing the practice of the hypothetical-deductive method,

through falsifiability tests. In this work, we intend to analyze the logic of thought of Kuhn and Popper, from the examination of the works: “The Structure of Scientific Revolutions” and “The Logic of Scientific Research”, respectively, contextualizing the intellectual trajectories and conditions repercussions and circulation of ideas. In a first moment the biographical study of Kuhn and Popper will be made, after the interpretation of the works and verification of the directions dictated by the sociology in face of the scientific values defended by them. At the end of the study, the objective was to verify if the different intellectual formulations of the authors in focus leverage social effects with their ideas. Although contemporary, with quite different life trajectories, the authors have expressed theses that are close to the concept of truth.

**KEYWORDS:** Thought; Sociology; Kuhn; Popper.

## 1 | INTRODUÇÃO

As tensões e complementaridades na construção das Ciências Humanas e Ciências Sociais é perene. Ao mesmo tempo em que se reconhece que no grande campo das Ciências Naturais a organização do conhecimento segue uma lógica linear, constante e, em grande medida sem preocupação ética ou social direta, é correto afirmar que nas Ciências Humanas e nas Ciências Sociais esta lógica é inversa.

Concordamos com Veiga-Neto (2002) quando discute que nas Ciências Naturais existem consensos mais uniformes e implícitos, na comunidade científica, sobre um paradigma, logo, garantindo uma constância nos caminhos e desdobramentos do campo científico. Já nas Ciências Humanas e Ciências Sociais, não há, nos diferentes campos, o que ele chama de “um acordo paradigmático unitário”, sendo necessário explicar sempre de onde estamos falando e quais são os instrumentos que adotamos para as análises.

Para Veiga-Neto (2002, p.45) esta dimensão “é tão mais importante na medida em que uma mesma palavra pode assumir – e, de fato, assume – sentidos bem diferentes, de paradigma para paradigma, e de teoria para teoria, dentro de um mesmo paradigma”. Partindo destas questões básicas, supomos que o pensamento social, enquanto expressão dos saberes (reflexões, análises, ideias, contradições, perspectivas e ações) que envolvem a construção da história humana dentro das relações humanas e sociais, precisa ser constantemente revisitado, reorganizado, colocado à prova de novas questões e entendimentos à medida que a própria dinâmica social é afetada pelos novos ciclos e mudanças da vida e da sociedade.

Neste revisitar analítico, entendemos que a epistemologia tem um lugar relevante no processo de renovar incessantemente as perspectivas do entendimento social, do pensamento e ações da vida em sociedade, tanto nas dimensões micro (indivíduo e relações) quanto no macro (relações na sociedade). Assim, tomando a epistemologia em sua concepção básica, como teoria do conhecimento constituída da reflexão em

torno da natureza, das etapas e limites do conhecimento humano, vamos perceber que toda a disposição em analisar o pensamento social perpassa o cunho epistemológico, na busca de princípios, hipóteses e resultados que determinem com maior adequação a lógica e valor das ideias de determinado tempo.

Considerando as dimensões levantadas, este trabalho traz uma reflexão sobre a História da Ciência na Idade Moderna contrapondo-se com a complexidade da construção dos campos da sociologia. As próximas páginas cuidam da análise da lógica de pensamento de Thomas S. Kuhn e Karl R. Popper, a partir do exame das obras: “A estrutura das Revoluções Científicas” e “A Lógica da Pesquisa Científica”, respectivamente.

## 2 | CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Pretende-se, com este trabalho, fazer um resgate da biografia dos autores através das suas ideias principais, suas concepções de ciência e a verificação dos rumos ditados pela sociologia face aos valores científicos defendidos por eles. Partimos da ideia de uma pesquisa teórica, utilizando a técnica de pesquisa bibliográfica e documental que se deu pela coleta de referencial sobre os autores, tanto a partir de livros como de artigos complementares à reflexão.

Neste sentido, concordamos com Demo (2000, p. 20) quando diz que a pesquisa teórica é “dedicada a reconstruir teoria, conceitos, ideias, ideologias, polêmicas, tendo em vista, em termos imediatos, aprimorar fundamentos teóricos”. Assim, é uma forma de pesquisar que é orientada no sentido de repensar teorias, quadros de referências, condições explicativas da realidade, polêmicas e discussões pertinentes.

Em nosso caso, isso se dará de forma pontual, na análise de dois pensadores que oferecem subsídios para refletir sobre o conhecimento na sociologia e no pensamento social, pensados à luz de suas questões teóricas básicas.

## 3 | DISCUSSÃO

### 3.1 Biografia de Thomas S. Kuhn

O estadunidense Thomas Samuel Kuhn (1922-1996), influente filósofo da ciência do século XX, tem seu livro “A Estrutura das Revoluções Científicas” como um dos livros acadêmicos mais citados de todos os tempos (MENDONÇA, 2012). Isto se deve ao fato de que ele questionou a visão fechada do progresso científico como sendo a acumulação gradual do conhecimento. Este aspecto é importante para compreender o pensamento social como sendo relacionado ao seu tempo histórico, com avanços, tensões, recuos, conflitos e aberturas, refutando a linearidade e constância.

A vida acadêmica de Thomas Kuhn começou com a graduação em Física no ano

de 1943 pela Universidade de Harvard. Nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial, Kuhn centrou suas pesquisas relacionadas ao radar em Harvard e na Europa, tendo obtido o grau de mestre em 1946 e de doutor em 1949, ambos também em Física.

Até o ano de 1956, Kuhn ensinou Ciência para acadêmicos de Ciências Humanas na Universidade de Harvard. Esta disciplina girava em torno de estudos de casos históricos, levando-o a se concentrar na História da Ciência e Filosofia da Ciência. Por esta inspiração, estudou a História da Astronomia, e em 1957 publicou seu primeiro livro, “A Revolução Copernicana”.

No ano de 1961 tornou-se professor titular na Universidade da Califórnia em Berkeley. Neste local conheceu os trabalhos de Ludwig Wittgenstein (1889-1951) e Paul Feyerabend (1924-1994), sendo que com o último discutiu o projeto da obra “A Estrutura das Revoluções Científicas”, publicado em 1962 na série “International Encyclopedia of Unified Science”. O livro foi traduzido em mais de vinte línguas e vendeu mais de um milhão de cópias, mesmo assim Kuhn insistia a se referir a ele como um “ensaio”.

Em 1963 Kuhn passa a trabalhar no Programa de História e Filosofia da Ciência em Princeton, sendo que em 1979 começou a trabalhar no MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts). De 1982 a 1991, ocupou a cadeira de Filosofia Laurance S. Rockefeller, como o primeiro titular. Antes de se tornar Professor Emérito em 1991, houve uma conferência em sua homenagem no MIT com trabalhos de filósofos e historiadores refletindo aspectos de sua obra. Aos 73 anos de idade faleceu, na data de 17 de junho de 1996 (SWERDLOW, 2013).

### 3.2 Análise Lógica do Pensamento de Thomas Kuhn

Quanto à análise lógica do pensamento de Thomas Kuhn tem-se que sua concepção de ciência é dividida em dois momentos: ciência normal e ciência extraordinária. A ciência normal é o momento de acumulação científica, em que os cientistas concordam entre si, fornecendo conceitos que falam uma mesma linguagem. Por sua vez, a ciência extraordinária é o momento do desenvolvimento de um novo paradigma, uma nova linguagem. Troca o quadro referencial de conceitos, para buscar uma definição melhor dos fenômenos que estão sendo estudados.

Um paradigma é um modelo ou padrão aceito para tratar dos fenômenos, sendo que adquirem seu *status* porque são mais bem-sucedidos, comparados a seus competidores, na resolução de problemas que os cientistas reconhecem como graves. A função do paradigma é fornecer quebra-cabeças para que os cientistas resolvam, bem como proporcionar ferramentas para sua solução (KUHN, 1998).

A pesquisa científica normal, de acordo com Thomas Kuhn (1998), está dirigida para a articulação daqueles fenômenos e teorias já fornecidos pelo paradigma. Resolver um problema é alcançar o antecipado de uma nova maneira, sendo que isso requer a solução de todo o tipo de complexos quebra-cabeças instrumentais,

conceituais e matemáticos.

Ocorre que em certos momentos da história, não é possível que os conceitos deem conta de explicar os fenômenos que surgem. Exemplo: Copérnico e a necessidade de reforma do calendário, surgindo a teoria heliocêntrica. Portanto, quando um fenômeno destoava dos conceitos que se estava utilizando, ele permite que se observe o problema com mais cuidado, é o que Thomas Kuhn chama de “anomalia científica”. Essa consciência da anomalia inaugura um período no qual as categorias conceituais são adaptadas até que o que inicialmente era considerado anômalo se converta no esperado. Nesse momento completa-se a descoberta.

Os traços de todas as descobertas das quais emergem novos paradigmas são: a) a consciência prévia da anomalia; b) o reconhecimento da descoberta tanto no plano conceitual como no plano da observação e c) a consequente mudança das categorias e procedimentos paradigmáticos — mudança muitas vezes acompanhada por resistência. Qualquer tentativa de datar a descoberta será arbitrária, pois a descoberta de um novo fenômeno é necessariamente um acontecimento complexo, que envolve o reconhecimento tanto da existência de algo, como de sua natureza (KUHN, 1998).

A partir da consciência das anomalias, quando a comunidade científica verifica que elas não mais se encaixam no referencial teórico, ou seja, é perdida a capacidade do paradigma de resolver quebra-cabeças, surge o momento de crise na ciência. É necessário buscar outros paradigmas que possam responder melhor aos questionamentos.

O avanço na mudança de paradigmas somente é possível porque algumas crenças ou procedimentos anteriormente aceitos foram descartados e, simultaneamente, substituídos por outros. Extrai-se que o significado das crises consiste, exatamente, no fato de que indicam que é chegada a ocasião para renovar os instrumentos (KUHN, 1998). Esse é o momento extraordinário.

Nesta medida, o momento extraordinário é entendido como aquele ponto em que toda comunidade científica está criando hipóteses de investigação para criação de um novo quadro referencial. Embora o mundo não mude com uma mudança de paradigma, depois dela o cientista trabalha em um mundo diferente. Não importa o que o cientista possa então ver, após a revolução o cientista ainda está olhando para o mesmo mundo.

Kuhn indica que “revoluções científicas são aqueles episódios de desenvolvimento não-cumulativo, nos quais um paradigma mais antigo é total ou parcialmente substituído por um novo, incompatível com o anterior” (1998, p. 125). Quando essas novas hipóteses tiverem aceitação pela comunidade, deixarão de utilizar aquele paradigma que servia como modelo e passa usar novo modelo. Significa que a ciência se revolucionou.

### 3.3 Biografia de Karl Popper

A busca da verdade é o progresso do conhecimento, eis o ponto principal para discutirmos de forma sintetizada, a trajetória de Karl Raimund Popper, filósofo austríaco, nascido em Hemmehof, no distrito de Viena, em 28 de julho de 1902. Ao longo da vida naturaliza-se britânico, tendo vivido grande parte de sua vida em Londres. Popper ficou conhecido devido a seus livros e artigos polêmicos e estimulantes, que o revelou como um dos pensadores mais criativos do século XX. Dentre as publicações de Popper, destacam-se: *Logik* (1934), *The Poverty Of Historicism e Open Society and it's ennemies* (1945), *ampliação de Logik e Postscrip: After twenty year* (1956), que resultaram na publicação do seu livro *Logik of Scientific Discovery* (1959) e o livro *Conjectures and refeitations* (1963), *Objective Knowledge: an evolutionary approach e Phifosophy and physics* (1972) e uma *Autobiografia na mesma época: The Philosophi of Karl R. Popper program*.

Por influência direta de seu pai, que apreciava filosofia e se dedicava a obras de auxílio a famílias pobres e crianças órfãs, bem como por influência de seu amigo Arthur Arnth, associado aos “monistas”, que debatiam questões de epistemologia e de ciência, Popper preocupava-se com assuntos assistenciais e com os aspectos da guerra e suas consequências. Também questionava o espaço infinito, a origem da vida e o significado real das palavras, o que o levou a conclusão de que não são as palavras e seus significados que devem ser estudados, mas as questões de fato: as teorias e os problemas que elas colocam e resolvem. Sempre estudando e trabalhando, Popper mantinha-se financeiramente dando aulas para crianças e fazendo trabalhos como entalhador e assistente social, de 1918 a 1924, até tornar-se doutor aos 26 anos.

Em 1925, em Viena, criou-se o Instituto de Pedagogia, anexo à Universidade de Viena, com autonomia administrativa, que visava uma reforma do ensino de primeiro e segundos graus e admitia, como estagiários, assistentes sociais. Nesta condição de estagiário Popper foi admitido e passou a estudar as teorias educacionais alemãs e norte-americanas.

No ano de 1937 devido à ascensão do Nazismo o filósofo emigrou para a Nova Zelândia, onde foi professor de filosofia na Universidade de Canterbury, em Christchurch. Quase no fim da Guerra, Popper foi convidado por Friedrich Hayek a tonar-se assistente de lógica e de método científico na London School of Economics. Ficou entusiasmado com o trabalho, devido à presença de bons professores e alunos dedicados. De 1950 a 1969 Popper foi professor catedrático e, a partir desta data, professor emérito da Universidade de Londres. (POPPER, 1959, p.18)

Popper estudou questões de metafísica, inclusive criticou a Teoria da Evolução de Darwin, dizendo que ela não é uma teoria em si, mas um programa de pesquisa, pois não pode explicar questões como a origem da vida. Seria uma espécie de quadro de referências, de onde podem surgir outras teorias passíveis de tese. Aposentou-se da vida acadêmica em 1969. Permanece ativo intelectualmente até sua morte, em

### 3.4 Análise Lógica do Pensamento de Karl Popper.

O círculo de Viena surgiu nas primeiras duas décadas de século XX, como um movimento em reação à filosofia idealista e especulativa presente – e dominante – nas universidades alemãs. A posição filosófica desenvolvida foi qualificada de formas distintas como: Positivismo lógico, Empirismo ou Empiricismo Científico, Filosofia Analítica, Empirismo Lógico, etc. A intenção dos positivistas lógicos era divulgar uma nova concepção científica do mundo, caracterizada principalmente pela constituição de uma ciência unificada, que reunisse todos os conhecimentos proporcionados pelas diferentes ciências, eliminando a metafísica da estrutura do pensamento racional, acreditando que não poderia se chegar ao conhecimento daquilo que está além da experiência, tendo a análise lógica como método fundamental da ciência.

Esta questão foi criticada por Popper, pois ele buscava respeitar todas as teorias e, desta forma, a metafísica não poderia ser simplesmente eliminada e desvalorizada. No entanto Popper era totalmente contra a indução. Ao contrário, qual seria a justificação para a crença de que o futuro seria amplamente como o passado? E qual seria a justificativa para as inferências indutivas? (POPPER, 1959).

Popper acreditava que as observações não seriam capazes de provar uma teoria, apenas a inverdade ou a sua refutação, acreditava que a produção do conhecimento era o produto mais característico da humanidade e que deveria “ser consumida, criticada, mudada e destruída”, para serem substituídas por outras melhores, como o caso da teoria da probabilidade de Einstein. Após suas experiências através de Viena, Popper cria um modelo “quádruplo” que possibilita várias formas de se resolver um único problema, na qual a lógica seria “identificar o problema, utilizar a teoria experimental, eliminar o erro” para criar um “novo problema”. Isto é, a teoria de Popper não visava solucionar um problema e sim buscar gerar novos problemas. A ciência é, para Popper, é formada por processos hipotéticos dedutivos de conjecturas e refutação, visto que o critério seria descobrir quais conjuntos de suposições teóricas poderiam ter consequências e previsões que corresponderiam da melhor forma os dados experimentais, através de um processo contínuo e crítico, de tentativas e de erros, que permitiriam a aproximação progressiva à verdade, tanto a falsificando quanto a confirmando até que surja um novo questionamento e a tese última seja novamente falsificada.

Popper é reconhecido como o pai da falseabilidade, pois acreditava que o conhecimento teria um caráter provisional, isto é, temporário, pois as hipóteses da ciência podem ser falseadas a qualquer momento, através deste tipo de constatação. De modo que aprender com os erros é a base fundamental para chegar perto da verdade. Popper defendia a falseabilidade e criticava duramente os critérios utilizados pelas outras linhas de pensamento.

A sugestão de Popper em sua trajetória é a construção da lógica da teoria do conhecimento através da falseabilidade, esta, como critério de demarcação entre ciência e não ciência, baseando-a na falseabilidade e não na indução, isto é, inerente à lógica indutiva (FERREIRA, 2008). Para Popper a conhecimento deve permitir-se ser logicamente verificado e falsificado, de modo que se não houver como tornar um enunciado verdadeiro, o mesmo perderia seu significado. Por exemplo, Popper descreve que “independente de quantos cisnes brancos são observados, esse número nunca será suficiente para podermos concluir absolutamente que “todos os cisnes são brancos”” (1959, p. 28), logo, o autor questiona que é preciso saber se as inferências indutivas se justificam, e também em que condições elas se justificam. Encontrando aí o problema da indução.

Popper pontuava que não existe a chamada indução e que estas são logicamente inadmissíveis, alicerçando sua posição na assimetria entre a verificabilidade e a falseabilidade, ambas decorrem da forma lógica dos enunciados universais, aos quais nunca são derivados de enunciados singulares, podendo ser contradito por este. Logo, Popper propõe que “o método empírico seja caracterizado como um método que exclui exatamente aquelas maneiras de evitar a falseabilidade” (1959, p. 44) tal como insiste a seu imaginário crítico, sendo logicamente possíveis.

Enfim, a relação entre o racionalismo e o caráter hipotético discutido por Popper apresentam-se como problemas e tentativas identificadas e solucionados através do auxílio das hipóteses por questões sobre o que poder ser considerados relevantes, isto é, o que viria a ser ou não uma evidencia relevante de acordo com cada teoria; pois para o autor “sempre é possível (...) que a teoria possa ser falsa, mesmo que passe por todos os testes” (Popper, 1959, p. 85). Para Popper a ciência se daria apenas pela visão além do tradicional e da lei histórica, isto é, a partir da razão humana, da discussão crítica, de um debate livre e crítico, onde as teorias científicas possam estar sujeitas a serem falseadas e assim poder ser consideradas científicas, dando então vida ao método hipotético-dedutivo.

A contribuição de Popper a ciência e a sociologia, parte da questão que o filósofo descreve que a verdade apenas pode ser encontrada em nossas experiências subjetivas de convicção, em nossa fé subjetiva. Para ele, a visão errônea da ciência pode ser traída ao momento que o cientista, em sua ânsia de estar correto, busca comprovar apenas o que acredita, sem refutá-lo, ou permitir-se ser refutado, pois não é a posse do conhecimento, da verdade irrefutável, que faz o homem de ciência – o que o faz é a persistente e arrojada procura crítica da verdade (POPPER, 1959, p. 308).

## 4 | CONCLUSÃO

Ao final do estudo, verifica-se que as formulações intelectuais dos autores em estudo, embora distintas, alavancaram efeitos sociais com suas ideias. Kuhn, ao descrever uma revolução científica pela formulação de paradigmas, atribuiu um papel mais amplo ao sociólogo, que ao descrever o comportamento social também está legitimado a descrever a ciência tal qual ela efetivamente é. Assim, o sociólogo dará sua contribuição para as questões metodológicas, como também dará suporte para escolha entre teorias rivais, na construção de um paradigma (ASSIS, 1993).

Por sua vez, Popper ao discutir sobre a importância de buscar a verdade, e compreender que a mesma não é absoluta, podendo ser refutável, contribui com a sociologia, ao ponto que valoriza as experiências subjetivas em contexto geral como determinantes para construção do conhecimento. Ainda, permite o fomento do questionamento da pesquisa baseada apenas na indução e no desejo de certifi-cá-la, com o receio do falseamento. Visto que o falseamento contribuirá com a veracidade da pesquisa de forma crítica e construtiva – uma verdade temporária, porém, científica por ser refutada. Embora Popper não reconheça a sociologia como ciência, para compreender o que é a ciência, o autor utiliza-se da sociologia exaltando-a.

A relação entre os autores para com a sociologia é destacada na representação de Kuhn, identificando e valorizando a sociologia assim como a antropologia e as ciências sociais, pontuando seu caráter hermenêutico e suas considerações sobre o paradigma. Por sua vez, Popper toma uma posição contrária, questionando a sociologia, assim como a metafísica, positivismo e as ciências sociais.

Considera-se que ambos os filósofos foram e permanecem sendo de extrema contribuição para as ciências em geral, principalmente para as ciências sociais e a sociologia, de modo que, enquanto Kuhn apresenta os pontos positivos para a sociologia, Popper demonstrará a importância da busca incessante da cientificidade para fortalecimento das ciências, a paixão pela pesquisa científica e pela busca do conhecimento, sem o receio de ser confrontado pelo questionamento, utilizando-o como fomento para refazer e retornar a pesquisa, buscando sua veracidade, de modo que a construção científica não caia na ideologia e sim na transformação social.

Por fim, é importante destacar que o pensamento social pode nutrir-se destes autores, especialmente na dimensão epistemológica, na medida em que ambos discutem profundamente a ciência moderna, porém questionando sua linearidade e lógica indutiva. Trazer Kuhn e Popper para repensar paradigmas, utilizar a falseabilidade nas “verdades” da discussão sociológica e do pensamento social é proporcionar novas e alongadas perspectivas às Ciências Sociais.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, J. P. **Kuhn e as ciências sociais**. Estudos. São Paulo, v. 7, n. 19, p. 133-164, Dez.1993.

Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141993000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000300004&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 17 Abr 2017.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

FERREIRA, R. M. **Popper e os dilemas da sociologia**. Editora: Anablume, 2008.

KUHN, T. S. **A estrutura das Revoluções Científicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1959.

SWERDLOW, N.M. **A Biographical Memoir - Thomas S. Kuhn**. National Academy of Sciences. Disponível em: <<http://www.nasonline.org/publications/biographical-memoirs/memoir-pdfs/kuhn-thomas.pdf>> Acesso em: 12 Mar.2017.

VEIGA-NETO, A. Paradigmas? Cuidado com eles! In: COSTA, M. V. **Caminhos Investigativos II: outros modos de pensar e fazer a pesquisa em Educação**. Rio de Janeiro: Lamparina: 2002. p. 35-47.

## COMPARECIMENTO, ALIENAÇÃO ELEITORAL E O ÍNDICE DE FRACIONALIZAÇÃO

**Franklin Soldati**

UENF - IPPUR / UFRJ - INCT

**RESUMO:** Os dados registrados sobre o comportamento de “Votos em Branco” e “Votos Nulos”, nas eleições presidenciais brasileiras, indicam distintas motivações em diferentes momentos históricos nacionais. A aceitação pela literatura do conceito de Alienação e posteriormente no Brasil, do conceito de Alienação Eleitoral, de Santos, permitiu repensar a estrutura do comportamento eleitoral no Brasil e identificar uma taxa reflexa denominada de Efetividade Eleitoral. O mesmo estudo em andamento também verificou associação estatística entre variáveis de infraestrutura urbana e o Voto em Branco, bem como com o Voto Nulo. Tais associações possibilitaram reorientar os comportamentos componentes da Alienação e da Efetividade para os Índices de Aceitação e o de Rejeição das Listas Eleitorais. Toda a argumentação permanece baseada na fundamentação primeira de Lane e é adicionada de estudos referentes da opinião e da persuasão, ou seja, recepção da informação pelo entendimento retórico de Magalhães e Veiga. Estas alterações permitem ensaiar efeitos referentes à fracionalização eleitoral. Esta reorientação reposiciona o Voto

Nulo, juntamente ao Voto Válido e reforça o comportamento de aceitação do Sistema Político Eleitoral brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comportamento eleitoral, Fracionalização eleitoral.

**ABSTRACT:** The data registered on the behavior of “Blank votes” and “Null votes”, in the Brazilian presidential elections, they indicate different motivations in different national historical moments. The acceptance for the literature of the concept of Alienation and later in Brazil, of the concept of Electoral Alienation, of Santos, it allowed to rethink the structure of the electoral behavior in Brazil and to identify a tax denominated reflex of Electoral Effectiveness. The same study in process also verified statistical association between variables of urban infrastructure and the Blank vote, as well as with the Null vote. Such associations made possible to reorient the component behaviors of the Alienation and of the Effectiveness for the Indexes of Acceptance and the one of Rejection of the Electoral Lists. All the argument stays based in the first foundation of Lane and it is added of referring studies of the opinion and of the persuasion, in other words, reception of the information for Magalhães and Veiga’s rhetorical understanding. These alterations allow to rehearse effects regarding the electoral fractionalization. This reorientation reposition

the Null vote, together to the Valid Vote and it reinforces the behavior of acceptance of the Electoral Political System Brazilian.

**KEYWORDS:** Electoral behavior, Electoral fractionalization.

Este capítulo deveria ter sido intitulado de “Comportamento, alienação eleitoral e o índice de fracionalização”, pois a estrutura do conceito de alienação envolve a ação de abstenção, conceitualmente fora da ideia de comparecimento. Contudo, como a proposta do artigo é justamente investigar os componentes estruturais do comportamento eleitoral, rediscutindo-os, o título não se perdeu.

A motivação do presente trabalho iniciou-se com a observação da superioridade do comparecimento do eleitor juiz-forano nas eleições para os três níveis do executivo no Brasil, em comparação com as cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Uberlândia. Como poderá ser demonstrado na tabela a seguir, que compreende o período 1996-2014, mesmo com alterações nessas taxas o comparecimento eleitoral em Juiz de Fora continua elevado, pois embora a cidade tenha perdido a primeira posição, a partir de 2010, a distância que a separa da cidade de maior participação será de menos de 1%, em todos os pleitos eleitorais.

No Brasil, votam todos os cidadãos maiores de 18 anos, contudo o voto é facultativo aos jovens entre 16 e 18 anos, aos maiores de 70 e aos analfabetos. A legislação considera este conjunto de eleitores como “Aptos”:

$$\textit{Aptos} = \textit{abstenção} + \textit{comparecimento}$$

Como o comparecimento é composto pela soma dos votos válidos, dos votos em branco e dos votos nulos, teremos:

$$\textit{Aptos} = \textit{abstenção} + (\textit{votos válidos} + \textit{votos em branco} + \textit{votos nulos})$$

ou seja:

$$\textit{Comparecimento} = \textit{votos válidos} + \textit{votos em branco} + \textit{votos nulos}$$

Os dados da Tabela 1 informam que o comparecimento eleitoral do juiz-forano foi superior ao de todas as cidades avaliadas e em todos os níveis do executivo no período, entre 1996 a 2006. Em 2008, a diferença para a primeira cidade avaliada ficou em torno de 0,1%. A partir de 2010, o comparecimento do juiz-forano cai, e chega a ocupar a quarta posição. Mesmo assim, a diferença não sai da casa de 1%.

**Tabela 1**

<b>Taxa de comparecimento eleitoral no período entre 1996 à 2014</b>							
	Belo Horizonte	Juiz de Fora		Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia	
1996 municipal	84.07	86.93	1	80.32	82.82	85.89	
1998 presidencial	82.68	85.88	1	80.01	82.61	83.94	
1998 estadual	82.68	85.88	1	80.01	82.61	83.94	
2000 municipal	85.88	88.13	1	83.57	85.77	87.19	
2002 presidencial	86.36	88.27	1	84.65	84.45	86.62	
2002 estadual	86.36	88.27	1	84.65	84.45	86.62	
2004 municipal	84.92	87.06	1	84.12	85.05	86.36	
2006 presidencial	84.14	86.05	1	83.82	85.98	85.49	
2006 estadual	84.14	86.05	1	83.82	85.98	85.49	
2008 municipal	83.15	85.15	2	82.09	84.37	85.29	
2010 presidencial	84.19	83.77	4 -1%	81.64	84.63	84.61	
2010 estadual	84.20	83.77	4 -1%	81.65	84.63	84.61	
2012 municipal	81.12	82.67	2 -1%	79.55	81.52	84.19	
2014 presidencial	81.95	81.36	3 -1%	78.54	80.95	82.34	
2014 estadual	81.93	81.35	3 -1%	78.53	80.94	82.33	

Fonte: TSE / adaptado.

Como seria lógico esperar, o comportamento da abstenção é “negativo” em relação ao comparecimento, veja Tabela 2, mas sua taxa deve ser registrada para futuras ilações.

**Tabela 2**

<b>Taxa de abstenção eleitoral no período entre 1996 à 2014</b>							
	Belo Horizonte	Juiz de Fora		Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia	
1996 municipal	15.93	13.07	5	19.68	17.18	14.11	
1998 presidencial	17.32	14.12	5	19.99	17.39	16.06	
1998 estadual	17.32	14.12	5	19.99	17.39	16.06	
2000 municipal	10.71	11.87	4	16.43	14.23	12.82	
2002 presidencial	13.65	11.73	5	15.35	15.55	13.39	
2002 estadual	13.65	11.73	5	15.35	15.55	13.39	
2004 municipal	15.08	12.94	5	15.88	14.95	13.64	
2006 presidencial	15.86	13.95	5	16.18	14.02	14.51	
2006 estadual	15.86	13.95	5	16.18	14.02	14.51	
2008 municipal	16.85	14.85	4	17.91	15.63	14.71	
2010 presidencial	15.81	16.23	4	18.36	15.37	15.39	
2010 estadual	15.80	16.23	4	18.35	15.37	15.39	
2012 municipal	18.88	17.33	2	20.45	18.48	15.81	
2014 presidencial	18.05	18.64	3	21.46	19.05	17.66	
2014 estadual	18.07	18.65	3	21.47	19.06	17.67	

Fonte: TSE / adaptado

No Brasil, é comum que setores oligárquicos, ao avaliarem a qualidade de nossa democracia, façam insistentes afirmações relativas aos níveis de alienação das eleições brasileiras. O impacto prático dessas avaliações é a desqualificação de uma parcela de nosso eleitorado por parte dessa elite, que considera essas pessoas incapazes de decisão política, ou seja, integra as *massas silenciosas*, a turba, a multidão. Vide tabela 3:

$$\text{Taxa de alienação} = \frac{\text{abstenção} + \text{votos em branco} + \text{votos nulos}}{\text{aptos}} \cdot 100\%$$

Para Magalhães e Veiga (1999), a falta de identidade entre representantes e representados caracteriza o conceito de alienação política de Lane. Em Figueiredo (2008), Lane fundamenta a definição de alienação política naquilo que considerou

como a *síndrome das três atitudes*. Na sequência, Ada Finifter (*apud idem*, 2008) localizou um constructo de quatro fatores que abarcam a alienação e o comportamento político. Este autor ainda avaliou as razões da flutuação das taxas de comparecimento.

**Tabela 3**  
**Taxa de alienação eleitoral no período entre 1996 à 2014**

	Belo Horizonte	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia
1996 municipal	27.41	19.43 4	30.22	22.91	17.88
1998 presidencial	28.90	26.94 5	31.22	29.64	29.08
1998 estadual	31.13	25.26 5	32.48	26.09	29.27
2000 municipal	21.31	18.34 4	23.51	22.62	17.75
2002 presidencial	18.84	17.07 5	20.42	22.28	18.94
2002 estadual	21.50	20.96 5	22.00	22.21	21.32
2004 municipal	24.17	20.26 5	21.84	20.64	21.04
2006 presidencial	24.13	22.72 3	25.19	21.00	22.00
2006 estadual	26.03	30.68 1	25.44	23.46	27.72
2008 municipal	28.92	23.45 3	28.38	22.31	19.92
2010 presidencial	23.20	24.52 4	27.71	21.71	22.21
2010 estadual	27.47	33.39 1	32.68	23.43	27.99
2012 municipal	31.00	25.95 2	31.20	28.90	22.65
2014 presidencial	24.93	28.28 3	33.54	29.12	26.25
2014 estadual	31.39	37.48 1	36.18	34.47	34.66

Fonte: TSE / adaptado.

Mas foi Wanderley Guilherme dos Santos quem inaugurou o conceito de Alienação Eleitoral, num refinamento das ideias de Huntington e Nelson (*apud* SANTOS, 1987, pág. 42), já que, pelo seu entendimento, a participação política do brasileiro é diminuta, muito em razão daquilo que chama de *custos do fracasso* (*cf.* SANTOS, 2007). A alienação eleitoral então compreende o conjunto dos eleitores que se abstiveram, dos que votaram em branco e dos que votaram nulo.

O comportamento dos valores dos betas e das significâncias nos modelos de regressão, aqui não demonstrados, começou a chamar a atenção e indicou a possibilidade de dimensionar o cálculo de um comportamento reflexo ao da Alienação Eleitoral de Santos (2007). Assim, ao invés de se enfatizar a taxa de alienação, pensa-se agora numa taxa de Efetividade Eleitoral, pois seria aquela situação em que o eleitor não somente comparece, mas também vota validamente:

$$\text{Taxa de efetividade eleitoral} = \frac{\% \text{ de comparecimento} \times \% \text{ votos válidos}}{100}$$

Desnecessário afirmar que ao se calcular a taxa de efetividade eleitoral, percebe-se que os dados deverão se apresentar bem superiores aos do da alienação. Vide Tabela 4.

Todo este esforço surge em razão do mau uso pelo *mass media* do conceito de alienação eleitoral. A deformação conceitual tem o objetivo de deslegitimar nosso sistema político em distintos momentos da história nacional. De modo que, ao invés de contribuir para o fortalecimento do ideal republicano e para uma atitude cidadã do eleitorado, a mídia promove ojeriza a tudo o que envolve o conceito de política (MATOS, 1994), (LOMBARDO JORGE). A experiência nacional tem demonstrado que tais comportamentos costumam redundar em saídas autoritárias.

**Tabela 4**  
**Taxa de efetividade eleitoral - 1996 a 2014**

	Belo Horizonte	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia
<b>1996 municipal</b>	72.59	80.57 1	69.78	77.10	82.11
<b>1998 presidencial</b>	71.10	73.06 1	68.78	70.36	70.92
<b>1998 estadual</b>	68.87	74.74 1	67.52	73.92	70.73
<b>2000 municipal</b>	75.69	81.65 2	76.49	77.39	82.26
<b>2002 presidencial</b>	81.17	82.92 1	79.58	77.73	81.07
<b>2002 estadual</b>	78.51	79.04 1	78.00	77.80	78.69
<b>2004 municipal</b>	75.83	79.73 1	78.16	79.36	78.97
<b>2006 presidencial</b>	75.87	77.28 3	74.81	79.00	78.00
<b>2006 estadual</b>	73.97	69.32 5	74.56	76.54	72.28
<b>2008 municipal</b>	71.08	76.55 3	71.62	77.69	80.08
<b>2010 presidencial</b>	76.80	75.49 4	72.28	78.30	77.79
<b>2010 estadual</b>	72.54	66.61 5	67.32	76.57	72.01
<b>2012 municipal</b>	69.00	74.05 2	68.80	71.10	77.35
<b>2014 presidencial</b>	75.07	71.71 3	66.46	70.87	73.76
<b>2014 estadual</b>	68.62	62.52 5	63.81	65.54	65.35

Fonte: TSE / adaptado.

Outro aspecto fundamental foi detectado, o de que o comportamento na direção dos votos nulos é, no atual período democrático, sempre superior a dos votos em branco. Os diferentes códigos eleitorais brasileiros (NICOLAU, 2002) indicam que, a cada momento, houve distintas motivações para se comparecer às urnas, se abster, votar validamente, votar em branco e ou votar nulo. No período democrático de 46-64, votar em branco, nas eleições proporcionais, também significava votar na legenda. O encerramento disto, que permitia a inclusão do Voto em Branco no somatório do quociente eleitoral ocorreu com a lei 9.504 de 1997 (TSE, 2016). O fato é que inúmeras são as razões encontradas na literatura sobre o voto no Brasil, para não se tomar partido, política ou eleitoralmente (CARVALHO, 1978), (CARONE, 1978), (PORTO, 2000) e também são fartos os exemplos de coerção física ou moral nos currais eleitorais. A criação do TSE (CHAIA, CHAGA e FERNANDES, 2013), a universalização do voto em 1988, bem como a da urna eletrônica em 2000 (NICOLAU, 2002), permitiu tornar toda a população adulta apta e, com isto, alcançar segmentos populacionais invisíveis, além de contribuir para a lisura dos pleitos. Portanto, a fim de demonstrar a tendência de maior incidência de votos nulos em relação aos votos em branco nas eleições para o executivo no Brasil, foram incluídos nas análises os dados de 54 importantes cidades brasileiras.

Ao se analisar a Tabela 5, “salta aos olhos” a preponderância das taxas de Votos Nulos sobre as de Votos em Branco, nas eleições estaduais e presidenciais entre 1998 e 2014 de 54 cidades, relacionadas na tabela. Algumas exceções se destacam, contudo não são aleatórias, ocorrem apenas em determinadas cidades, em eleições específicas, em regiões determinadas e, por isto deverão merecer atenção pormenorizada em futuros trabalhos. Cachoeiro de Itapemirim, nas eleições estaduais e presidenciais de 2010 e 2014; Corumbá, MS, nas eleições estaduais e presidenciais de 2014; Sinop, MT, em 1998, nas eleições estaduais e presidenciais; Caruaru, PE, nas eleições estaduais em 2002 e 2006; Curitiba e Londrina, ambas no Paraná e no mesmo nível e pleito eleitoral, nas eleições estaduais de 2002; Porto Alegre e Santa

Maria, ambas no RS, fato que começou com as eleições estaduais de 2002, em Santa Maria, para depois também em Porto Alegre, nas eleições estaduais de 2006, 2010 e 2014, e presidenciais em Porto Alegre e Santa Maria em 2010 e, em 2014, apenas em Santa Maria; Presidente Prudente, SP, nas eleições estaduais de 2006, 2010 e 2014.

As observações anteriores podem ser facilmente localizadas na Tabela 6, resumo de exceções da Tabela 5.

**Tabela 5**

Taxas de "Votos Nulos" e "Votos em Branco" 54 cidades entre 1998-2014

id	município	1998 gov nulo	1998 pres nulo	2002 gov nulo	2002 pres nulo	2006 gov nulo	2006 pres nulo	2010 gov nulo	2010 pres nulo	2014 gov nulo	2014 pres nulo	1998 gov brco	1998 pres brco	2002 gov brco	2002 pres brco	2006 gov brco	2006 pres brco	2010 gov brco	2010 pres brco	2014 gov brco	2014 pres brco
1	Rio Branco	7.62	9.94	5.81	4.79	3.73	3.79	4.85	2.72	5.59	3.02	1.97	2.23	0.83	1.05	1.19	1.34	1.50	1.04	1.60	1.05
2	Maceió	18.04	15.60	5.98	4.99	6.06	5.26	6.80	5.84	14.96	7.99	6.13	5.80	2.04	2.19	4.28	2.98	4.22	3.59	9.39	5.44
3	Arapiraca	25.44	18.54	12.89	9.75	7.28	6.68	8.38	7.70	10.59	7.33	6.84	4.96	3.16	3.42	3.39	2.8	4.06	3.29	6.79	4.05
4	Manaus	11.36	9.81	4.40	3.17	4.73	3.72	6.26	3.58	5.46	3.97	1.70	1.87	1.10	1.15	1.76	1.64	2.47	1.71	3.34	2.83
5	Parintins	2.83	6.55	8.65	5.51	5.4	4.06	5.99	3.62	4.45	2.88	13.89	8.34	1.52	1.56	0.97	0.81	1.04	0.69	1.30	1.10
6	Macapá	7.58	10.41	4.31	4.49	2.39	3.23	5.27	3.40	4.57	3.18	0.91	1.17	0.78	0.72	0.59	0.84	1.17	1.06	1.16	1.34
7	Santana	8.28	10.88	3.69	4.28	2.95	3.41	5.88	3.51	5.08	3.29	1.02	1.11	0.78	0.71	0.49	0.67	1.27	1.00	1.00	1.07
8	Salvador	14.28	14.87	5.72	5.56	8.67	5.66	9.18	6.69	12.80	9.55	7.77	5.04	3.93	2.49	6.59	3.87	6.64	4.41	8.12	5.20
9	Feira de Santa	14.76	19.30	7.62	8.16	8.02	5.36	7.12	5.11	9.80	6.15	7.46	5.27	4.23	2.62	4.82	2.74	4.99	2.91	7.27	3.38
10	Fortaleza	8.07	7.78	5.75	3.21	7.46	5.03	7.94	4.98	10.64	6.74	5.87	3.17	2.98	1.40	3.05	2.12	5.10	3.05	6.82	3.87
11	Crato	16.66	13.08	11.17	8.51	9.88	7.66	11.00	7.71	8.07	5.80	5.18	3.51	3.75	2.38	2.89	1.97	4.40	2.49	5.14	2.63
12	Brasília	5.09	7.97	3.71	4.41	5.11	3.95	6.07	3.86	4.83	3.67	1.66	1.77	1.75	1.36	2.5	1.49	3.73	2.16	3.69	2.29
13	Vitória	7.34	6.51	5.41	2.89	7.06	3.6	6.62	3.20	6.23	3.67	5.33	3.70	3.01	1.89	3.34	2.3	4.82	2.42	4.36	3.08
14	Cachoeiro de I	9.16	8.69	7.56	3.92	6.41	4.05	5.25	3.36	4.89	3.75	9.19	6.06	5.60	3.14	4.34	3.06	6.46	3.71	5.69	4.06
15	Goiânia	4.90	9.90	4.36	3.67	7.62	5.02	4.76	4.44	5.35	5.11	2.76	2.85	1.74	1.58	2.72	2.2	2.10	2.38	3.24	2.95
16	Rio Verde	8.88	15.70	5.57	6.58	8.06	5.38	5.94	4.28	5.41	4.58	3.43	3.59	3.05	2.89	3.01	1.99	4.02	2.85	6.76	4.05
17	São Luís	9.59	12.27	11.45	6.08	7.37	3.12	5.30	4.09	8.50	4.44	4.34	4.32	2.65	1.92	2.59	1.98	2.79	2.37	6.06	3.40
18	Imperatriz	12.60	13.73	12.31	8.02	5.3	3.05	5.24	4.30	7.38	3.62	6.15	4.43	2.50	1.73	2.47	1.33	1.19	1.37	3.23	2.20
19	Belo Horizonte	9.91	9.09	4.93	3.55	7.46	5.82	8.22	4.86	8.79	4.84	6.80	4.91	4.16	2.47	4.63	4.01	5.63	3.92	7.46	3.55
20	Governador Vá	10.68	12.18	5.26	4.65	5.51	3.34	7.27	4.29	5.95	3.51	5.03	4.04	3.72	2.59	3.49	2.22	5.22	3.41	7.30	3.08
21	Juiz de Fora	9.20	11.68	5.91	3.87	12.73	6.93	12.50	6.08	12.95	7.36	3.77	3.25	4.56	2.19	6.71	3.26	7.98	3.81	10.20	4.49
22	Montes Claros	10.08	14.36	6.37	4.99	9.29	6.05	8.90	5.35	9.25	5.34	5.39	4.55	3.75	2.42	4.99	3.02	5.18	3.09	7.92	3.42
23	Uberlândia	9.77	11.48	5.00	3.84	9.53	5.65	9.18	4.92	10.65	6.01	5.97	4.02	4.16	2.57	5.93	3.12	5.71	3.14	9.98	4.42
24	Campo Grand	10.18	8.82	4.78	3.45	5.13	3.29	5.94	3.77	4.11	3.82	3.28	2.79	1.97	1.70	1.5	1.33	3.06	1.94	3.60	2.93
25	Corumbá	11.85	8.45	5.14	3.60	4.15	2.47	5.04	3.42	3.39	3.00	3.25	2.51	1.75	1.39	1.5	1.16	2.18	1.40	4.09	3.06
26	Cuiabá	5.42	6.59	3.37	2.55	4.51	3.61	5.44	3.96	7.84	4.68	2.24	2.26	1.74	1.37	3	1.67	2.37	1.84	3.89	2.73
27	Sinop	4.68	5.87	4.45	2.94	4.53	4.32	5.85	4.57	9.56	4.60	14.79	8.28	3.74	2.48	3.55	1.8	4.26	2.43	7.61	3.17
28	Belém	11.67	8.70	3.97	3.02	3.47	3.25	3.90	2.99	7.46	4.49	2.81	2.27	1.61	1.24	2.79	2.13	3.04	2.16	4.10	3.02
29	Santarém	13.08	11.63	6.04	5.95	2.64	3.22	2.52	2.30	5.87	3.43	3.38	2.37	1.45	1.13	1.56	1.03	2.12	1.28	3.09	1.77
30	João Pessoa	22.02	17.96	6.80	5.52	7.07	5.43	7.24	5.96	6.88	5.55	5.13	3.70	4.68	3.38	2.97	2.39	3.19	3.13	4.00	4.19
31	Campina Gran	25.95	20.12	8.67	7.19	5.56	5.03	10.15	7.18	8.53	7.83	7.69	5.13	5.00	4.10	1.77	1.97	4.51	3.48	4.32	4.65
32	Recife	12.36	13.09	5.46	4.27	6.77	4.56	8.00	4.79	7.06	3.90	5.37	5.58	4.76	3.27	6.51	3.46	5.13	3.76	5.59	3.68
33	Caruaru	16.81	18.45	10.62	8.72	7.19	6.26	8.31	6.89	9.90	6.24	9.89	8.29	11.29	7.83	8.7	4.97	5.67	6.80	8.97	5.82
34	Teresina	11.86	14.21	4.62	5.29	4.75	4.13	6.98	4.23	8.89	5.10	4.34	3.92	1.49	1.42	2.03	1.63	2.25	1.71	3.97	2.24
35	Parnaíba	11.68	20.51	6.85	7.97	5.48	5.39	8.13	5.74	7.54	5.37	3.75	3.55	2.15	2.00	2.54	1.73	3.50	2.25	4.05	2.52
36	Curitiba	12.73	9.04	2.7	3.51	6.1	4.55	4.66	3.55	6.34	4.75	4.55	3.71	3.18	2.07	3.84	2.77	2.91	2.59	4.46	3.53
37	Londrina	17.00	10.35	3.84	5.04	7.82	4.49	5.79	4.34	6.11	4.69	6.38	3.95	4.31	2.93	4.07	2.52	4.27	3.16	4.35	3.34
38	Rio de Janeiro	11.97	11.11	5.43	4.18	7.03	7.4	11.95	7.50	12.77	10.38	3.64	2.93	2.42	1.81	4.02	3.35	5.60	3.96	5.96	5.00
39	Campos dos C	10.73	13.43	6.28	4.52	6	7.11	12.48	7.45	9.10	8.79	4.22	4.08	3.25	2.54	5.64	4.02	8.04	4.92	6.01	5.96
40	Natal	12.88	15.80	6.88	5.54	8.87	6.3	12.46	6.77	19.86	11.17	3.64	3.51	2.72	2.41	2.98	2.52	5.78	3.90	7.01	4.61
41	Mossoró	12.36	16.79	10.38	9.01	10.47	7.24	8.70	7.72	25.55	13.68	4.67	4.32	4.65	3.37	5.12	3.46	5.00	4.91	10.27	5.86
42	Porto Velho	11.44	11.56	6.14	4.35	4.97	4.13	16.56	3.91	6.84	4.76	3.83	2.66	1.57	1.28	1.88	1.3	3.20	2.01	4.61	2.74
43	Ji-Paraná	14.17	14.56	5.18	5.52	6.26	4.44	19.56	4.51	4.53	3.94	3.93	3.15	1.42	1.34	2.57	1.6	2.47	1.83	3.56	2.18
44	Boa Vista	6.61	9.30	8.57	5.79	4.22	3.37	3.78	2.91	5.22	3.09	1.33	1.57	0.92	1.03	1.28	1.15	1.32	1.19	1.94	1.57
45	Porto Alegre	4.50	5.87	2.70	2.81	3.32	4.03	3.61	3.52	6.18	4.83	2.97	3.01	2.48	2.27	3.68	3.12	4.72	3.63	6.30	4.71
46	Santa Maria	5.06	7.03	2.88	3.30	2.06	2.79	2.48	2.41	4.66	3.30	4.19	4.01	3.46	3.02	3.39	2.43	4.43	2.99	5.87	3.99
47	Florianópolis	10.18	8.69	3.69	4.06	7.63	5.49	10.79	4.94	11.47	6.66	3.71	2.70	2.46	1.95	3.21	2.06	3.74	2.64	6.85	3.70
48	Chapeçó	8.74	10.49	3.72	4.36	3.74	3.33	4.84	3.15	4.72	3.67	3.89	3.12	2.16	1.75	2.54	1.8	3.02	2.00	5.94	3.24
49	Aracaju	15.42	15.03	7.39	5.64	6.07	4.52	6.94	4.90	0.00	7.41	4.72	3.87	2.78	2.33	1.91	2.13	3.44	2.93	6.40	4.54
50	São Paulo	6.21	10.56	4.66	5.05	6.28	5.09	5.41	4.41	11.16	7.35	4.31	4.27	3.23	2.91	4.71	3.03	4.11	3.08	7.87	5.10
51	Presidente Pru	7.18	10.66	4.79	4.93	4.35	4.04	4.47	3.59	6.07	3.83	4.76	4.47	4.25	3.20	4.91	3.49	5.00	3.40	6.08	3.73
52	Ribeirão Preto	6.93	9.07	5.81	5.30	7.82	6.33	7.13	5.36	11.03	7.26	5.93	4.72	4.17	3.07	4.95	3.1	5.18	3.57	7.39	4.53
53	Palmas	8.78	14.55	3.49	4.69	3.65	2.8	6.25	3.34	9.59	5.06	1.99	1.80	1.89	0.98	0.87	0.97	2.30	1.28	3.51	2.24
54	Araguaína	11.00	17.50	6.89	9.03	6.38	5.12	7.43	5.29	10.65	6.29	3.27	2.65	2.48	1.97	1.15	1.21	2.18	1.47	3.28	2.21

Fonte: TSE / adaptado

Tabela 6

Exceções da preponderância da taxa de "Votos Nulos" sobre a taxa de "Votos em Branco"						
Cidade avaliada	UF	Período eleitoral	Eleições estaduais		Eleições presidenciais	
			Votos em Branco	Votos Nulos	Votos em Branco	Votos Nulos
Parintins	AM	1998	13.89	2.83	8.34	6.55
Cachoeiro do Itapemirim	ES	1998	9.19	9.16	-	-
		2010	6.46	5.25	3.71	3.36
		2014	5.69	4.89	4.06	3.75
Corumbá	MT	2014	4.09	3.39	3.06	3.00
Sinop	MS	1998	14.79	4.68	8.28	5.87
Caruaru	PE	2002	11.29	10.62	-	-
		2006	8.70	7.19	-	-
Curitiba	PR	2002	3.18	2.76	-	-
Londrina	PR	2002	4.31	3.84	-	-
Porto Alegre	RS	2006	3.68	3.32	-	-
		2010	4.72	3.61	3.63	3.52
		2014	6.30	6.18	-	-
Santa Maria	RS	2002	3.46	2.88	-	-
		2006	3.39	2.06	-	-
		2010	4.43	2.48	2.99	2.41
		2014	5.87	4.66	3.99	3.30
Pres. Prudente	SP	2006	4.91	4.35	-	-
		2010	5.00	4.47	-	-
		2014	6.08	6.07	-	-

Fonte: TSE / Adaptado

Outro instrumento comprobatório da superioridade da votação em nulos em relação aos votos em branco, agora apenas nas 5 cidades, foi obtido, através da análise da tabela abaixo, em que ficam patentes os *ranges* dos valores mínimos e máximos da distribuição, médias, relativamente centradas, e o comportamento bastante característico do desvio-padrão, como se vê abaixo:



Veja-se como se comportam as taxas de “Votos em Branco” e “Votos Nulos” daquelas cinco cidades em conjunto, com a exposição pelo Box-Plot, Gráfico 1. Existe ocorrência de ligeira distorção visual, pois as proporcionalidades, relação entre Aptos / Votos Válidos são diferentes em cada cidade / eleição. Porém, o mais importante a perceber, em cada par de “Votos em Branco” / “Votos Nulos”, ou mesmo em cada nível federativo, é onde começa e onde termina cada “caixa”. Neste tipo de representação gráfica, fica clara não somente a preponderância do “Voto Nulo” sobre os “Votos em Branco”, como ainda é reforçada a ideia da reflexão eleitoral, na opção pela maior incidência de ambos os comportamentos nos níveis estaduais. A utilidade desta representação visual pode ser resumida na facilidade de apreensão de informações pela rapidez da assimilação, tal como dispersão / concentração da distribuição, mediana, valores mínimos e máximos, além de valores extremos e *outliers*.

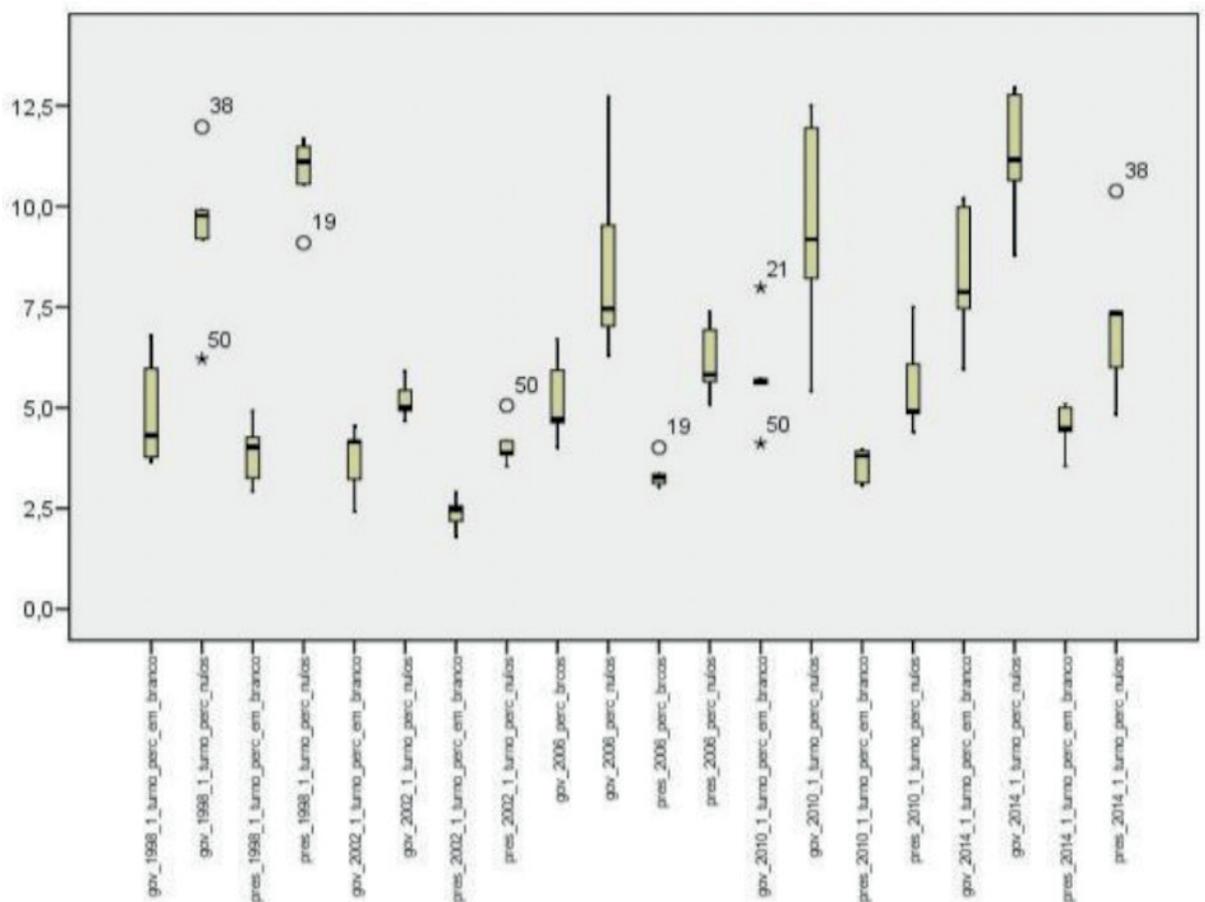


Gráfico 01

Em Soldati (2011) foi possível detectar que o eleitorado brasileiro tende a comparecer mais nas localidades onde aumentam as taxas de infraestrutura urbana, enfatizando-se que as características mais individualistas aumentam a possibilidade / perspectiva de crescimento individual. O eleitorado tenderá a comparecer também nas localidades onde aumentam as taxas de infraestrutura urbana e que se privilegiam características mais distributivas, contudo ele tende, não somente a comparecer às urnas de votação, mas também a votar menos validamente, pois transfere parte dos

votos válidos para votos em branco, para votos nulos, e para o conjunto branco / nulos, possivelmente em razão da estagnação da vida pessoal. Também foi observada associação entre a abstenção e as taxas de infraestrutura urbana, negativamente aos do comparecimento.

Ao final, percebeu-se que cidades com melhor infraestrutura urbana que privilegiem aspectos mais individualistas tendem a aumentar os votos válidos, bem como tendem a diminuir os votos em branco e os votos nulos. Cidades com melhor infraestrutura urbana que privilegiem aspectos mais distributivistas tendem a diminuir os votos válidos, bem como tendem a aumentar os votos em branco, os votos nulos e o conjunto de brancos e nulos. O aumento da população, nessas cidades, tende a diminuir os votos válidos e aumentar os votos em branco e os votos nulos. Toda a análise acabou por confirmar o movimento de ambição como propulsor da participação política, eleitoral no caso brasileiro.

Já a pesquisa desenvolvida na tese de doutorado do autor (SOLDATI, 2016) foi capaz de perceber associação estatística entre Distribuição de Renda e Voto Nulo. Daí a pergunta, qual motivo seria capaz de levar o eleitor a votar nulo, quando se aumentam as taxas de distribuição de renda / riqueza? Seguindo a linha do raciocínio anterior, entendeu-se que o ódio seria o sentimento mais provável. Outra associação estatística foi percebida entre variáveis componentes do que se chamou de Divisão do Trabalho e o voto em branco, associação entendida como a possibilidade de estagnação da vida pessoal. Ambas as análises reiteram, de certa forma, a ocorrência do “conflito”, também identificado no trabalho precedente, e possibilitam a proposição da separação entre a reflexão do votar nulo para o de votar em branco.

Diante das associações estatísticas verificadas com os distintos comportamentos eleitorais, emerge lastro conceitual para inferir a existência de afinidade básica entre alguns comportamentos e a diferença entre outros. De acordo com Magalhães e Veiga (1999), mesmo os eleitores de baixo e baixíssimo estrato social possuem opiniões prévias que são mobilizadas a todo instante na administração que fazem das mensagens políticas recebidas, ora aceitam-nas, ora rejeitam-nas. Nessa mesma tradição, que entende haver uma razão reflexiva no ato eleitoral (REIS, CASTRO, 2001), encontra-se toda uma literatura em ciência política que corrobora esta linha de pensamento. (LIMA JUNIOR, 1990), (AVELAR; DIAS DE LIMA, 2000), (ALKMIN DOS REIS, 1999), (CARVALHO, 2003), (FIGUEIREDO, 2008), (OLIVEIRA, 1999), (CARREIRÃO, 2002), (REIS, 1978), (ROCHA; CARMO, 2007), (SILVA; GIMENES; BORBA; RIBEIRO, 2014) (SOARES, 1973), (OLIVEIRA, 2006), (SANTOS, 1987).

Nesse sentido, tomou forma o conceito de “Aceitação das listas eleitorais”, Tabela 8, pois o eleitor não apenas comparece, mas vota, validamente ou vota nulo, e expressa sua aceitação plena ou sua indignação com os nomes da lista:

**Tabela 8**  
**Taxa de aceitação das listas - 1996 à 2014**

	Belo Horizonte	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia
<b>1996 municipal</b>	81.11	85.77 1	78.51	81.27	85.04
<b>1998 presidencial</b>	77.76	82.63 1	77.08	78.34	79.91
<b>1998 estadual</b>	75.89	82.11 1	76.37	78.30	77.97
<b>2000 municipal</b>	81.58	86.21 1	80.50	81.69	85.28
<b>2002 presidencial</b>	83.89	86.08 1	82.84	81.54	84.04
<b>2002 estadual</b>	82.19	83.72 1	82.23	81.23	82.45
<b>2004 municipal</b>	81.43	84.90 1	81.96	82.75	84.30
<b>2006 presidencial</b>	80.13	82.79 2	80.47	82.95	82.38
<b>2006 estadual</b>	79.51	79.34 5	79.80	81.28	79.57
<b>2008 municipal</b>	77.02	81.60 2	76.82	81.03	83.48
<b>2010 presidencial</b>	80.27	79.96 4	77.68	81.56	81.47
<b>2010 estadual</b>	78.57	75.79 5	76.05	80.52	78.90
<b>2012 municipal</b>	75.33	79.19 2	74.52	76.09	81.38
<b>2014 presidencial</b>	78.40	76.86 3	73.54	75.85	77.93
<b>2014 estadual</b>	74.47	71.15 5	72.56	73.07	72.35

Fonte: TSE / adaptado.

Taxa de aceitação das listas = (% votos válidos + % votos nulos) - % abstenção

Para compensar a *distribuição*, e refletir a totalidade do comportamento prévio, emerge o conceito de “Rejeição das listas eleitorais”, Tabela 9, que é o somatório da “Abstenção” e do “Voto em branco”:

**Tabela 9**  
**Taxa de rejeição das listas - 1996 à 2014**

	Belo Horizonte	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	São Paulo	Uberlândia
<b>1996 municipal</b>	18.89	14.23 5	21.49	18.73	14.96
<b>1998 presidencial</b>	22.23	17.37 5	22.92	21.66	20.08
<b>1998 estadual</b>	24.12	17.89 5	23.63	21.70	22.03
<b>2000 municipal</b>	18.42	13.79 5	19.49	18.32	14.72
<b>2002 presidencial</b>	16.12	13.92 5	17.16	18.46	15.96
<b>2002 estadual</b>	17.81	16.29 5	17.77	18.78	17.55
<b>2004 municipal</b>	18.57	15.09 5	18.05	17.24	15.70
<b>2006 presidencial</b>	19.87	17.21 4	19.53	17.05	17.63
<b>2006 estadual</b>	20.49	20.66 2	20.20	18.73	20.44
<b>2008 municipal</b>	22.98	18.40 4	23.18	18.97	16.52
<b>2010 presidencial</b>	19.73	20.04 2	22.32	18.45	18.53
<b>2010 estadual</b>	21.43	24.21 1	23.95	19.48	21.10
<b>2012 municipal</b>	24.67	20.81 4	25.48	23.91	18.62
<b>2014 presidencial</b>	21.60	23.13 3	26.46	24.15	22.08
<b>2014 estadual</b>	25.53	28.85 1	27.43	26.93	27.65

Fonte: TSE / adaptado.

Taxa de rejeição das listas = % abstenção + % votos em branco

Após tais proposições daquilo que se poderia denominar de correntes comportamentais eleitorais, podem ser iniciadas as argumentações relativas à validade e à representatividade dos sistemas eleitorais. É fato que a *fracionalização* eleitoral ou parlamentar é instrumento de medida capaz de medir a representatividade nas eleições proporcionais. A análise do comportamento dos votos para o legislativo federal leva a uma alteração do objeto e tudo faz crer que as motivações para o voto em Branco e votar Voto Nulo não deverão se alterar, ou no limite, se distanciar daquelas já aqui apresentadas. Admitindo-se que as razões da motivação do voto em branco e do voto nulo, nas eleições majoritárias, para os executivos federal e estadual, sejam idênticas ou próximas às razões para as eleições para a Câmara de Deputados,

eleições proporcionais, a pesquisa caminha no sentido de avançar nas implicações metodológicas.

De acordo com Santos (1987), para avaliar a representatividade do parlamento deve-se comparar a distribuição do poder parlamentar entre os partidos e a distribuição do eleitorado. O método apropriado consiste em mensurar a segmentação das preferências: a *fracionalização* eleitoral, a *fracionalização* parlamentar, o número de partidos eleitorais efetivos e o número de partidos parlamentares efetivos. Ainda, segundo o autor, na literatura internacional, a hipótese de que a *fracionalização* é correlacionada positivamente ao tamanho do eleitorado, ou seja, quanto maior o eleitorado maior será a probabilidade de que sejam elevados os valores da *fracionalização* eleitoral e também da parlamentar. Mas descobriu-se que um movimento ondulatório ocorria juntamente à expansão do eleitorado nacional, uma flutuação da taxa de alienação eleitoral. Em função disto, ele propôs uma investigação, se a flutuação de tais taxas impactaria, de algum modo, a *fracionalização* eleitoral e a *fracionalização* parlamentar a fim de reconsiderar a hipótese de uma relação positiva entre tamanho do eleitorado e *fracionalização* e possíveis consequências da alienação eleitoral sobre o número de partidos efetivos e da *fracionalização* parlamentar. O período avaliado foi relativo às eleições de 1954, 1958 e 1962. Como hipótese central, uma correlação negativa entre a alienação eleitoral e as outras variáveis investigadas. O resultado confirmou a correlação, e na direção esperada, mas apenas com relação à *fracionalização* eleitoral, a associação foi significativa. O estudo concluiu que quanto maior a alienação eleitoral, menor a *fracionalização* eleitoral.

Como se pretendeu demonstrar, há evidências de viabilidade no teste de associação estatística entre o conceito de efetividade eleitoral, como também ao se ao reposicionarem as variáveis componentes do comportamento eleitoral, exista a mesma viabilidade de teste com os conceitos de Aceitação das listas eleitorais e de Rejeição das listas eleitorais. Como mote, a probabilidade de que a produção de novos indicadores possibilite imaginar insatisfações não com a forma proporcional de nossa democracia, mas com algumas questões pontuais de nosso sistema político.

Os dados apresentados neste capítulo compuseram parte da Tese de Doutorado do autor, bolsista da CAPES no período, no PPGCSO da UFJF.

## REFERÊNCIAS

ALKMIN DOS REIS, Antônio Carlos. **Voto e segmentação socioespacial no Estado do Rio de Janeiro 1980-1995**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro, IUPERJ.

AVELAR, Lúcia; DIAS DE LIMA, Fernão. Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Lua Nova**, nº49, 195-223, 2000.

BRASIL. TSE - **Eleições Brasileiras - Dados estatísticos**. 2014.

BRASIL. TSE - **Eleitor – Glossário eleitoral**. 2016.

- CARONE, Edgar. **A República Velha I: Instituições e classes sociais**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.
- CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais**. Florianópolis: Editora da UFSC; Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. **Teatro das Sombras: A política imperial**. Rio de Janeiro: Editora Vértice, 1988.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CHAIA, Vera; CHAGAS, Genira; FERNANDES, Carla Montuori. "Voto Limpo": atores e protagonistas na campanha pela soberania popular. **Paper** apresentado no V Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. GT 2: Mídia e eleições. UFPR – 08 A 10 DE Maio DE 2013. Disponível em: < <http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2013/05/GT-02-%C3%94%C3%87%C3%B4-M+%C2%A1dias-e-Elei+%C2%BA+%C3%81es-Vera-Chaia.pdf> > Acesso em 06/04/2016.
- FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Alienação Eleitoral e seus determinantes - nota de pesquisa. **IUPERJ - Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.14, 1990.
- LOMBARDO JORGE, Vladimir. Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais. **Comunicação&política**, n.s., v.4, n.1, p. 126-133 Disponível em: < [http://doxa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2014/03/Vladimir1 .pdf](http://doxa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2014/03/Vladimir1.pdf) > Capturado em 31/10/2015.
- MAGALHÃES, Raul. Francisco.; VEIGA, Luciana. Fernandes. **Ideologia Política, Persuasão, Propaganda Eleitoral e Voto: um estudo da recepção da campanha presidencial**, 1998. [S.l.]: CPS - Centro de Pesquisas Sociais da UFJF, 1999. SHA-2800/97.
- MATOS, Heloiza. **Mídia, eleições e democracia**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994.
- NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- NICOLAU, Jairo. Partidos na república de 1946: réplica metodológica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 3, pp. 589-609, 2005.
- OLIVEIRA, Homero Costa. **A alienação eleitoral no Brasil: uma análise dos votos brancos, nulos e abstenções nas eleições presidenciais (1989-2002)**. 2006. Tese (Doutorado). São Paulo, PUC-SP.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. Voto obrigatório e equidade de caso. **São Paulo em perspectiva**. On-line version, vol.13 n 4 São Paulo Oct/Dec. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> Capturado em 31/10/2015
- PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- REIS, Fábio Wanderley. Org. **Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro**. São Paulo: Símbolo, 1978.
- REIS, Fábio Wanderley; CASTRO, Mônica Mata Machado de. Democracia, civismo e cinismo. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **RBCS**, [S.l.], v.16, n.45, 2001.
- ROCHA, Enivaldo Carvalho da; CARMO, Erinaldo Ferreira do. A participação do eleitorado Pernambucano nas eleições proporcionais (Câmara e Assembleia). **IPEA - PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n.30, 2007.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira**. São Paulo: Editora Vértice e Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do Desejo**: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, Rafael; GIMENES, Éder Rodrigues; BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo A. Votos brancos e nulos no Brasil: bases cognitivas e atitudinais. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**. [S.l.], v.23, n.2, 2014.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Desigualdades eleitorais no Brasil. **Revista de Ciência Política**, vol. 7, nº 1, pág. 25-48, 1973.

SOLDATI, Franklin. **O eleitorado juizforano nas eleições de 2006 e 2008 para o executivo**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Juiz de Fora, PPGCSO-UFJF.

SOLDATI, Franklin. **Por que as pessoas votam?** Uma abordagem perspectiva do comparecimento eleitoral do juizforano nos três níveis do executivo do Brasil entre 1996 - 2014. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Juiz de Fora, PPGCSO-UFJF.

## CONSTRUÇÃO DA POSIÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO REFERENTE À PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM: PRIMÓRDIOS E ATUALIDADE

**Ana Luci Paz Lopes**

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais da Universidade Federal  
de Santa Catarina  
Florianópolis – Santa Catarina

**RESUMO:** No ano de 1995 ocorreu, em Pequim, a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, reunindo 17.000 participantes e 30.000 ativistas para debater não somente a situação da mulher no nível internacional, mas também sobre o que poderia ser feito para alcançar a igualdade de gênero (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). O resultado da Conferência foi a Plataforma de Ação de Pequim, marco internacional para a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher. Apesar da cultura conversadora e sexista identificada em indivíduos em altos cargos do governo (BRASIL, 2014), a posição do governo brasileiro nesta Conferência pode ser considerada progressista. Uma das possíveis explicações para a posição é o movimento feminista brasileiro, considerado como um dos mais diversificados, influentes e melhor organizado da América Latina (STERNBACH et al. 1992 apud SARDENBERG, 2015). Por meio do método de *process-tracing* este artigo busca explorar a relação de poder entre representantes estatais e entes não estatais ao responder

a seguinte pergunta: como foi construída a posição do governo brasileiro referente à Plataforma de Pequim, para a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em 1995 e para a última revisão em 2015? Para tal será utilizada a literatura de relações transnacionais, focando no grau de influência que movimentos sociais podem exercer sob o processo de tomada de decisão dos Estados, utilizando os três fatores conjugados de Busby (2010): custos, valores e atores críticos

**PALAVRAS-CHAVE:** Plataforma de Ação de Pequim. *Decision-making process*. Governo brasileiro.

**ABSTRACT:** In 1995, the Fourth World Conference on Women in Beijing brought together 17,000 participants and 30,000 activists to discuss not only the situation of women at the international level but also what could be done to achieve gender equality (ONU MULHERES, 2016). The Conference outcome was the Beijing Platform for Action, an international framework for the promotion of gender equality and empowerment of women. Despite the conservative and sexist culture present in individuals in senior government positions (BRASIL, 2014), the Brazilian government position at this Conference can be considered progressive. One of the possible explanations for this is the Brazilian feminist movement,

considered one of the most diversified, influential and best organized in Latin America (STERNBACH et al., 1992 apud SARDENBERG, 2015). This article explores the power relationship between state representatives and non-state entities using the process-tracing method. This article seeks to answer how the Brazilian government's position regarding the Beijing Platform for the IV World Conference on Women in 1995, and for last revision in 2015, was constructed. For this purpose, the literature on transnational relations will be used, focusing on the degree of influence that social movements can exercise on the decision-making process of the states using the three factors proposed by Busby (2010): costs, values, and gatekeepers.

**KEYWORDS:** Beijing Platform for Action. Decision-making process. Brazilian government.

## 1 | INTRODUÇÃO

A instituição dos direitos das mulheres no âmbito das Nações Unidas começou no próprio momento de sua criação, com a Comissão sobre o Estatuto da Mulher (CSW). Imaginada originalmente como um dos comitês da Comissão dos Direitos Humanos, parte do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), foi elevada, no ano seguinte, em 1947, a um *status* independente à Comissão dos Direitos Humanos, mantendo a associação ao Conselho (ECOSOC, 1947).

Desde então, diversos eventos internacionais sobre a temática de gênero foram realizados no espaço das Nações Unidas, aprofundando os compromissos dos Estados no tema, incluindo o Brasil, que participou e assinou os principais documentos. Entre eles: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – CERD (1966), Convenção Para Eliminar Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – CEDAW (1979), Declaração do Milênio (2000) e 4 Conferências Mundiais sobre as Mulheres (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Pequim, 1995). Além disso, o ano de 1975 foi declarado o Ano Internacional das Mulheres, assim como a década de 1976 a 1985 a Década da Mulher (OBSERVATÓRIO, 2017; NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Dentre esses eventos, destaca-se a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres. Nessa Conferência reuniu-se suficiente consenso para a elaboração da Plataforma de Ação de Pequim, um documento que até a atualidade serve de base de ação para promover a igualdade de gênero, tanto no espaço das Nações Unidas, como para seus Estados-membros (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Devido a importância desse documento, este artigo busca compreender melhor a participação do governo brasileiro nos eventos internacionais relacionados ao procurar responder à pergunta de pesquisa: como foi construída a posição do governo brasileiro referente à Plataforma de Pequim, para a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em 1995 e para a última revisão em 2015? Para tal, será dividido em duas seções,

uma referente à IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, e outra, à 59ª Sessão Anual da Comissão sobre o Estatuto da Mulher, também conhecida como Pequim +20. Cada seção será subdividida em duas partes, uma apresentando a posição do governo brasileiro em cada evento, e outra caracterizando o contexto e os atores nacionais envolvidos no processo preparatório. Será utilizado como marco teórico a abordagem de Busby (2010) que busca compreender como movimentos sociais podem influir no processo decisório de Estados.

## 2 | IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE AS MULHERES

Entre 4 e 15 de setembro de 1995, em Pequim, China, ocorreu a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres. A Conferência de Pequim é reconhecida como a maior conferência da ONU por conta do número de envolvidos, 17.000 participantes e 30.000 ativistas. Esses se reuniram para debater não só o estatuto da mulher, como também discutir como se poderia promover a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004). Porém, não é só em termos numéricos que a Conferência se destaca. Dentre os eventos internacionais, no escopo da Organização das Nações Unidas (ONU), a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres é considerada de extrema importância por conta dos seus documentos resultantes: Declaração de Pequim e Plataforma de Ação (UN WOMEN, 1995).

A Declaração é um documento de cunho político, no qual os Estados, por consenso, definiram quais seriam as principais metas e objetivos da promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher. Por sua vez, a Plataforma de Ação de Pequim é um documento da ordem mais prática, que aponta de que forma os Estados e as Nações Unidas deveriam alcançar os objetivos acordados na Declaração de Pequim (UN WOMEN, 1995). A Plataforma de Ação de Pequim continua relevante, pois os seus mecanismos, tanto para impacto doméstico quanto internacional, ainda são utilizados para a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher.

Um dos principais mecanismos é a transversalização do gênero (*gender mainstreaming*, no original). A ideia de transversalizar gênero, entendida como levar em consideração os diferentes impactos para homens e mulheres para determinada ação surgiu em 1970 com as políticas de desenvolvimento. Entretanto, seria nos anos 1990 que conseguiria popularidade, e em 1995, com a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, que seria reconhecida internacionalmente como útil para as demais áreas (CHARLESWORTH, 2005). Em 1997, as Nações Unidas, por meio do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), declaram a transversalização de gênero como mecanismo obrigatório em todas as instâncias e organismos do espaço ONU. A definição utilizada foi que a transversalização do gênero seria:

[...] the process of assessing the implications for women and men of any planned

action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality (ECOSOC, 1997).

Transversalização de gênero implica que qualquer política, mesmo que não sendo diretamente relacionada com as relações de gênero, deve levar em consideração os seus diferentes impactos em homens e mulheres. Ressalta-se que, com a Declaração de Pequim, todos os Estados signatários concordaram em utilizar a transversalização de gênero domesticamente, incluindo o Brasil (OSAGI, 2002). O compromisso doméstico com a transversalização de gênero implica que todas as políticas, conseqüentemente todos os níveis de administração e poderes, precisam levar em consideração os diferentes impactos das suas decisões nas relações de gênero. Ou seja, criar um ente específico para tratar sobre gênero não é o suficiente (CHARLESWORTH, 2005).

As conquistas logradas com a Declaração de Pequim e Plataforma de Ação devem-se, em parte, ao seu contexto. As três conferências anteriores sobre as mulheres (México 1975, Copenhague 1980 e Nairóbi 1985) e a Década da Mulher das Nações Unidas (1976-1985) ocorreram em um contexto de Guerra Fria, e, conseqüentemente, muitas vezes as discussões perdiam o foco sobre as mulheres (UN WOMEN, 1995; RUBIN, 2012).

Além disso, a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres fez parte do Ciclo de Conferências Sociais das Nações Unidas dos anos 1990, sendo elas: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em 1995, e, por último, a II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-II) em 1996 (HADDAD, 2007).

Logo, a IV Conferência foi o quarto evento do ciclo, o que significou que vários dos pontos que viriam a ser consolidados em Pequim foram introduzidos nesses eventos. Um exemplo é a norma de direito das mulheres como direitos humanos, introduzida no ano de 1993 em Viena e, ainda que contestada pelos Estados considerados fundamentalistas, foi consolidada em Pequim dois anos depois (RUBIN, 2012).

As conquistas não implicam em não terem existido controvérsias sobre diversos temas, como direito das mulheres como direitos humanos ou saúde reprodutiva. Inclusive, tiveram momentos que o consenso necessário para a Declaração de Pequim não parecia realista, o que levou a IV Conferência a ser chamada de Conferência em Colchetes, pela grande quantidade de reservas ao documento (MACHADO, 1995; ALVES, 2001; RIDDELL-DIXON, 2001).

As discussões da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres têm sido divididas em dois blocos de Estados: os progressistas e os fundamentalistas (ALVES, 2001;

COSTA, 2013; SOARES, 2015). Enquanto os primeiros defendiam os direitos das mulheres como direitos humanos, e, portanto, seriam universais, os fundamentalistas defendiam o direito à diversidade cultural, o que implicaria que os direitos das mulheres, e seu papel na sociedade, variariam conforme a cultura local, ou seja, não existiria a universalidade. A postura do governo brasileiro ao longo da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres o insere no bloco dos progressistas (MACHADO, 1995; ALVES, 2001).

## **2.1 Posição do governo brasileiro na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres**

O principal argumento da posição brasileira é que as mulheres seriam agentes de desenvolvimento igualitário. Essa ideia relaciona o fortalecimento da democracia e o combate à pobreza com a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher. A lógica é que ao promover a igualdade de gênero, não se beneficia apenas as mulheres, mas a sociedade como um todo, já que o aumento da participação da mulher na esfera política, por exemplo, representaria um reforço à democracia. Ao longo do documento, inclusive, é ressaltado a ideia que a democracia deve reconhecer as diferenças entre os sexos, e, ao mesmo tempo ser capaz de garantir direitos iguais a homens e mulheres (BRAZIL, 1995).

A luta contra a pobreza é colocada como parte do empenho brasileiro pela igualdade, por desenvolvimento e pela paz. O argumento da posição brasileira é que existe uma relação entre autonomia da mulher e melhoria de qualidade de vida, logo a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher faz parte da luta contra pobreza e para o fomento do desenvolvimento (BRAZIL, 1995).

A posição também reconhece que os movimentos de mulheres tiveram um importante papel nas últimas conquistas. Destacam-se: a Constituição de 1988 (que baniu discriminação sexual, fortaleceu a proteção a mães solteiras e a licença maternidade, e, além disso, declarou o direito à informação e meios para livre decisão referente ao planejamento familiar), o reavivamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o fortalecimento de programas da saúde da mulher (que, seguindo os compromissos da Conferência do Cairo, deve assistir à mulher em todas fases da vida, principalmente em respeito aos seus direitos reprodutivos) (BRAZIL, 1995).

Mesmo com as conquistas apresentadas, existem pontos nos quais o governo brasileiro tem encontrado dificuldades em avançar. Sendo esses: a diminuição dos indicadores de mortalidade materna, gravidez precoce, doenças sexualmente transmissíveis, câncer de mama e cervical. Além disso, precisa-se aumentar a divulgação de métodos contraceptivos e diminuir a diferença salarial entre homens e mulheres para mesmo trabalho (mesmo com o aumento do nível de estudos e formação da mulher) (BRAZIL, 1995).

Enfatiza-se que existem poucas mulheres em altos cargos do governo brasileiro. Porém, a representação política baixa não implica que não ocorra participação política das mulheres. A ação dos movimentos de mulheres na esfera política tem aumentado

por conta da exploração dos novos espaços de diálogo criados por meio de recursos da sociedade civil. Um exemplo de participação dos movimentos de mulheres é a questão da violência contra a mulher. Foi por conta da ação desses grupos que o tema ganhou publicidade dentro do País (BRAZIL, 1995).

A violência contra as mulheres é um crime, e como tal deve ser punido. Entretanto, o governo brasileiro entende que a prevenção à violência é importante, sendo esse um campo no qual a mídia tem papel fundamental. Por meio de campanhas de opinião pública, a mídia pode apresentar a violência como inaceitável, e assim dar um primeiro passo para que se possa superar a facilidade com a qual a violência é aceita (BRAZIL, 1995).

O documento termina com a reafirmação do compromisso do governo brasileiro com a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, sublinhando que as ações não são só de responsabilidade dos governos, mas também da sociedade internacional como um todo. Para manter o objetivo comum dos Estados é necessário que se tenha flexibilidade e tolerância com as dificuldades de cada um, além da cooperação internacional para financiar tal empreitada (BRAZIL, 1995).

### *2.1.1 Formação da posição: contexto e atores*

Os anos 1990, além de um período de abertura às temáticas sociais internacionalmente, após a Guerra Fria, também é marcado no âmbito doméstico pelo processo de redemocratização e o começo da revisão da insularidade do Itamaraty. Tradicionalmente aponta-se que o Ministério de Relações Exteriores tem um alto grau de autonomia por concentrar as decisões de política externa (HADDAD, 2007), o que pode ser explicado pelo isolamento burocrático da instituição e o baixo interesse da opinião pública por questões de política internacional (LIMA, 2000). Entretanto, nos anos de 1990, com a liberalização política e a redemocratização, o grau de autonomia na formulação de políticas públicas diminui em todas as áreas, levando a uma reconfiguração no relacionamento entre o governo e a sociedade, o que afetou, também, as decisões do Itamaraty, implicando na “pluralização do processo decisório da política externa, com novos e múltiplos atores atuando na definição dos caminhos diplomáticos a serem seguidos pelo País” (HADDAD, 2007, p. 52).

Como pode-se perceber na seção anterior, a preocupação com a democracia é um dos pontos fundamentais da posição brasileira em relação à Conferência de Pequim, o que é condizente com o contexto doméstico. Havia se passado apenas dez anos desde o fim da ditadura militar, e seis da nova Constituição Federal (RUBIN, 2012). Ressalta-se que no período ditatorial articulou-se movimentos feministas e de mulheres para o combate ao regime militar, que continuaram ativos, sendo relevantes para a articulação de mulheres para Conferência de Pequim (COSTA, 2005).

O processo preparatório para a Conferência de Pequim começou oficialmente em 8 de dezembro de 1993, com o Decreto Presidencial de Itamar Franco que cria o

Comitê Nacional para a preparação da posição brasileira na IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz. As atribuições do Comitê seriam: 1) elaborar estudos sobre temáticas da mulher (como mulheres em situação de extrema pobreza e aumento da conscientização das mulheres enquanto seus direitos); 2) preparar os materiais para basear a participação brasileira em negociações e eventos referentes à Conferência de Pequim; e 3) auxiliar a preparação das posições do governo brasileiro em relação à Conferência (BRASIL, 1993).

Em termos da sua composição, o Comitê Nacional foi presidido pelo Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e composto por um membro de cada um destes entes: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Desporto, Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Bem-Estar Social, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Procuradoria-Geral da República, e Fórum das Presidentas dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que na composição do Comitê Nacional não está prevista a participação de movimentos sociais. Para entender como a participação dos movimentos feministas e de mulheres ocorreu será utilizado os três fatores conjugados de Busby (2010): balanço dos incentivos materiais (custos), ressonância cultural da mensagem (valores) e número de indivíduos capazes de bloquear mudanças políticas e suas preferências (*gatekeepers*).

A abordagem de Busby (2010) parte do princípio que as decisões políticas dos governos não são apenas uma análise racional de custo-benefício, por mais que esse ponto pese na decisão. O autor acredita que a ressonância da mensagem proposta pelos movimentos sociais com a sociedade em geral, mas principalmente com os *gatekeepers*, é tão importante quanto essa análise racional. Os *gatekeepers* seriam os atores que em última instância decidem se a mensagem será adotada ou não pelo governo, já que são aqueles que tomam a decisão final. Além disso, são os próprios *gatekeepers* que fazem a análise de custo-benefício. Logo, as suas preferências políticas e visões de mundo influenciam o cálculo, sendo esse, portanto, subjetivo. Uma possível ilustração é imaginar dois *gatekeepers*, um que considere igualdade de gênero como intrínseco para o desenvolvimento (ou seja, é necessário elevar o status da mulher) e outro que não considere a desagregação do gênero dentro do desenvolvimento (trata homens e mulheres como iguais). Ao decidir sobre a alocação de recursos específicos para políticas para a promoção dos direitos da mulher o primeiro teoricamente estaria mais disposto a gastos maiores em um primeiro momento para ganhos a longo prazo, enquanto o segundo tenderia a não considerar que tal empreitada tenha um custo-benefício adequado.

Como apresentado anteriormente, o Comitê Nacional não contava oficialmente com a presença de movimentos feministas e de mulheres. Soares (1995) argumenta que esses grupos eram heterogêneos, então colocar alguns no Comitê não seria

representativo da sociedade civil. Apesar disso, os movimentos participaram ativamente dos eventos preparatórios por meio de seminários e outros eventos, organizados tanto no âmbito do Comitê Nacional como pelos próprios movimentos feministas e de mulheres por meio da Articulação da Mulher Brasileira (AMB), criada para esse fim.

Além do argumento da representatividade, os seminários organizados pelo Comitê Nacional também podem ser entendidos através do fator conjugado de balanço de incentivos materiais. Uma das funções do Comitê era coletar informações sobre o estatuto da mulher brasileira. Por meio dos seminários, muitas vezes realizados dentro de centros de pesquisa com o auxílio de feministas acadêmicas (SOARES, 1995), o governo brasileiro pode coletar as informações que necessitava sem precisar fazer pesquisas profundas. Uma primeira grande dificuldade para tal pesquisa seria a própria estrutura de Estado em nível federativo, estadual e municipal. Enquanto ao nível federativo seria mais fácil reunir as informações, ao nível municipal seria difícil por conta do longo território brasileiro. Tallberg et al (2015) caracterizam esse movimento como lógica da troca de informação por acesso (*logic of information-access exchange*, no original), na qual grupos não estatais trocam a sua informação especializada por acesso ao processo de decisão política, que é aceita pelos tomadores de decisão por conta de um cálculo racional de custo-benefício.

Em relação aos valores, a mudança no relacionamento entre o governo e sociedade, impulsionada pela liberalização política e redemocratização, levou a uma abertura da agenda de política externa por parte do Itamaraty a novos atores. Tal mudança auxiliou que os movimentos feministas e de mulheres encontrassem espaços de diálogo com o Comitê. Na seção anterior, percebe-se que, na própria posição do governo, a relação com os movimentos está caracterizada: os movimentos além de ter uma função de divulgação de informações (número de casos de violência contra a mulher) supririam a necessidade de representação da mulher no processo de decisão política (baixo número de mulheres em altos cargos do governo). Ou seja, existiria uma correspondência de um ideário no Ministério de Relações Exteriores de maior abertura representativa com o ímpeto dos movimentos feministas e de mulheres de participarem das decisões.

Essa relação pode ser percebida na *gatekeeper* Thereza Quintella. A embaixadora é uma figura de destaque na bibliografia acadêmica e nos relatos daqueles que participaram da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, independentemente se sua participação foi como diplomata, feminista acadêmica ou integrante de movimentos (SOARES, 1995; ALVES, 2001). Quintella é reconhecida pela sua abertura aos movimentos sociais, tanto durante os eventos preparatórios, quanto na própria Conferência. Outro destaque da participação da embaixadora, relatado por Alves (2001), foi que diversas das discussões da Conferência se estenderam, e vários desses momentos a representação brasileira durante as negociações ficou na figura de Quintella.

### 3 | 59ª SESSÃO ANUAL DA COMISSÃO SOBRE O ESTATUTO DA MULHER (PEQUIM + 20)

Em Pequim foi acordado que a cada 5 anos os Estados se reuniriam para discutir o que se estava sendo feito para promover a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher, além de apontar dificuldades e compartilhar ações exitosas (UN WOMEN, 1995). A 59ª Sessão Anual da Comissão sobre o Estatuto da Mulher (CSW) foi um desses momentos, por isso é conhecida como Pequim +20, já que é a quarta revisão da Plataforma de Pequim, 20 anos após a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres. Nesse curto período de tempo ocorreram diversas mudanças no contexto internacional. Enquanto em 1995 os temas sociais estavam em destaque, em 2015 parava um contexto mais conservador e retrativo, por conta da crise econômica mundial de 2008, que incentivou políticas de contração econômica e protecionismo, e do atentado às Torres Gêmeas em setembro de 2001, que implicou na Guerra ao Terror estadunidense e o aumento da securitização de temas, o que resulta em menos espaço para temáticas sociais.

Entretanto, nesses 20 anos também aumentou a institucionalização da temática de direito das mulheres dentro das Nações Unidas. O principal exemplo é a criação da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, conhecida como ONU Mulheres, em 2010. Criada para acelerar a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, a ONU Mulheres agrupou quatro escritórios que já existiam: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW), Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero (OSAGI) e Instituto Internacional de Treinamento e Pesquisa para a Promoção da Mulher (INSTRAW). Entre as funções da ONU Mulheres destacam-se quatro: dar suporte a organismos intergovernamentais na formulação de políticas e normas; auxiliar os Estados-membros na implementação dessas políticas e normas; construir conexões com a sociedade civil e assessorar o Sistema das Nações Unidas a cumprir seus compromissos referentes à igualdade de gênero (ONU MULHERES, 2017c).

A 59ª Sessão Anual da CSW, realizada dos dias 9 a 20 de março de 2015 em Nova Iorque, Estados Unidos, teve como uma de suas principais discussões a necessidade de acelerar a promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, uma vez que, nos 20 anos que haviam se passado desde a Conferência de Pequim, nenhum dos Estados conseguiu cumprir a meta estabelecida. Objetivando alcançar a igualdade de gênero e empoderamento da mulher até 2030, a Pequim + 20 buscou ser um espaço de diálogo entre os Estados e a sociedade civil, para que assim pudessem compartilhar aprendizados, programas que deram certo e seus formatos, além das demandas da sociedade civil serem ouvidas (ECOSOC, 2015).

Assim como em 1995, os dois grupos, progressistas e fundamentalistas, também existiam na 59ª Sessão Anual da CSW. Porém, diferentemente da Conferência de

Pequim, países desenvolvidos da Europa e Estados Unidos, por conta do contexto internacional, adotaram uma posição conservadora: não procuravam retrocessos como os fundamentalistas, mas também não buscavam avançar na promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher. Além disso, o grupo fundamentalista se fortaleceu ao longo dos 20 anos, logo, havia-se o temor de retrocessos (SARDENBERG, 2015). Brasil continuou progressista, e procurou articular sua posição com outros países da América Latina, tanto que além da posição do governo, a delegação brasileira na Pequim +20 fez uma intervenção em nome dos Estados Partes do MERCOSUL e dos Estados Associados.

### **3.2 Posição do governo brasileiro na 59ª Sessão Anual da Comissão sobre o Estatuto da Mulher (Pequim +20)**

A posição do governo brasileiro reafirma seu compromisso com a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, posto que a “busca da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres e meninas é uma política de governo e uma política de Estado. Não pode haver dúvida de que para o Brasil os direitos das mulheres são direitos humanos” (BRASIL, 2015a). É ressaltada a importância da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, momento no qual se obteve um consenso mundial sobre os direitos das mulheres, porém sublinha que a cada ano esse consenso tem se enfraquecido.

Para o governo brasileiro, a Declaração Política da Pequim +20 é uma prova desse enfraquecimento. Temas relevantes, e discutidos na Conferência de Pequim, como saúde sexual e reprodutiva, direitos reprodutivos e direitos sexuais não foram sequer citados, nem mesmo dentro da temática “mulher e saúde”. Por conta desse enfraquecimento, em vez de se avançar com a matéria, aprofundando os compromissos e as metas, a comunidade internacional reproduz a realidade de 1995 (BRASIL, 2015a).

A posição destaca a relação entre a garantia dos direitos das mulheres e o desenvolvimento, visto que “não haverá desenvolvimento se metade da humanidade for deixada para trás” (BRASIL, 2015a). A temática do desenvolvimento é central na intervenção em nome dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, especificamente o papel do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015b).

Apesar dos desafios a serem enfrentados, os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados reafirmam seu compromisso com a igualdade de gênero e empoderamento da mulher, entendendo que são uma condição necessária para garantir os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental (BRASIL, 2015b).

Além disso, os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados frisam a importância de fortalecer a cooperação internacional, tanto Norte-Sul quanto Sul-Sul, principalmente em apoio a iniciativas dos países em desenvolvimento que utilizem a transversalização de gênero (BRASIL, 2015b).

#### ***2.1.1. Formação da posição: contexto e atores***

A preparação do governo brasileiro para a Pequim +20 foi marcada pelo contexto doméstico de reeleição de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil, e de crise econômica, consequente da crise financeira internacional de 2008. Como medida para diminuir o impacto da crise, o governo optou por medidas anticíclicas, aumentando a presença do Estado, e por políticas de austeridade, ou seja, cortes em gastos públicos. Por consequência da política de austeridade, o orçamento para programas e políticas para mulheres foi afetado (BRASIL, 2014).

Uma importante conquista, que alterou os atores envolvidos na definição de políticas para mulher, tanto no plano doméstico quanto no internacional, foi a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2003. Após alguns anos, em 2009, ela foi elevada ao nível de ministério, e renomeada Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). A principal função da SPM – assim como o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), que inclusive passou a ser parte da SPM – é conduzir a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas com os outros entes governamentais, com o objetivo de assegurar não só seja aplicada a transversalização de gênero, mas também que as demandas e direitos das mulheres sejam atendidas (BRASIL, 2009; BRASIL, 2014).

Entretanto, diferentemente de 1995, quando a conjuntura dos valores democráticos e de liberalização comercial e política era favorável aos pleitos dos movimentos feministas e de mulheres referentes à promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, em 2015 uma cultura conservadora e machista havia se fortalecido, aumentando a sua influência no Congresso Nacional. Com isso, medidas em defesa à igualdade de gênero foram barradas, e foram criadas outras que, se aprovadas, representariam retrocesso nos direitos das mulheres (BRASIL, 2009; BRASIL, 2014). Dois exemplos são a retirada do tema igualdade de gênero do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e o projeto de lei do Estatuto do Nascituro. Se aprovado, o projeto de lei do Estatuto do Nascituro implicaria em retroceder nos direitos das mulheres. O aborto tornar-se-ia ilegal, inclusive nos casos que atualmente são aceitos (feto anencefálico, risco de morte para a mulher e gravidez provocada por violação). Ou seja, direitos conquistados pelas mulheres seriam eliminados (BRASIL, 2014).

Comparada a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, a 59ª Sessão Anual da CSW teve uma menor participação dos movimentos feministas e de mulheres. Isso pode ser entendido por meio dos três fatores conjugados de Busby (2010). Partindo da explicação por meio dos *gatekeepers*, ressalta-se o papel da SPM e da ONU Mulheres. Com a criação da SPM, as relações entre o governo e os movimentos feministas e de mulheres tornaram-se mais próximas. Sendo a SPM o ente controlador das políticas de gênero, as visões dos movimentos, e muitas vezes suas demandas, já eram abarcadas na própria SPM. Isso explica porque mesmo com a menor participação dos movimentos feministas e de mulheres a posição do governo brasileiro continuou progressista internacionalmente.

Além disso, a ONU Mulheres, em um esforço de publicizar a Plataforma de Ação de Pequim, organizou a campanha “Pequim + 20: Empoderar Mulheres, Empoderar a Humanidade. Imagine!”. Essa campanha envolveu, no Brasil, diversas iniciativas como Pequim +20 em Graffiti e *Hangouts* de temas como violência contra a mulher e mulheres e meio-ambiente, além de eventos articulados em conjunto com organizações não-governamentais, como o painel “Pequim+20: Mais Mulheres na Política”, organizado em conjunto com o Instituto Patrícia Galvão (ONU MULHERES, 2015, 2017b).

Em termos de ressonância cultural, tanto internacionalmente quanto domesticamente, estava fortalecido o conservadorismo, o que implica em uma menor ressonância das ideias dos movimentos feministas e de mulheres. Isto somado com o Brasil já estar no bloco dos progressistas, que buscavam um aprofundamento dos compromissos internacionais referentes à promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher, resulta em uma relação de custo-benefício que levou os movimentos a não participarem tão ativamente da Pequim+20, optando por concentrar os esforços domesticamente, acompanhando se o governo brasileiro cumpre os compromissos já estabelecidos (SARDENBERG, 2015).

#### 4 | CONCLUSÃO

Nesse artigo buscou-se responder à pergunta de pesquisa: como foi construída a posição do governo brasileiro referente à Plataforma de Pequim, para a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em 1995 e para a última revisão em 2015? Utilizando os três fatores conjugados de Busby (2010), concluiu-se que em 1995 os movimentos sociais participaram ativamente do processo preparatório. A explicação é que, além de estarem em um contexto no qual as suas mensagens referentes à igualdade de gênero e empoderamento da mulher eram ressonantes, tanto domesticamente quanto internacionalmente, contavam com *gatekeepers* solidários à questão, como a embaixadora Thereza Quintella. Ademais, seguindo a lógica de troca de informação por acesso de Tallberg et al (2015), a escolha de abrir o processo de tomada de decisão aos movimentos feministas e de mulheres fazia sentido, visto que dessa forma o governo teria acesso a conhecimento especializado da temática sem ter que investir em pesquisa própria, representando um menor custo.

Entretanto, em 2015, os movimentos não participaram tão ativamente do processo preparatório. Uma possível explicação é que o aumento do conservadorismo – implicando na mensagem dos movimentos não ser ressonante – junto com a presença de *gatekeepers* que possuíam uma visão semelhante, como a SPM e ONU Mulheres, resultou em um custo-benefício que incentivava a concentração das atividades em cobrar do governo brasileiro o cumprimento dos compromissos estabelecidos. Ressalta-se que isso também se deve a posição do governo brasileiro já ser considerada progressista, e a baixa probabilidade de conseguir aprofundamentos nos

compromissos internacionais de promoção da igualdade de gênero e empoderamento da mulher em um contexto de aumento do conservadorismo.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais – A Década das Conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

BRASIL. Decreto, de 08 de dezembro de 1993. **Cria o Comitê Nacional para a participação do Brasil na IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1926.htm)>. Acesso em 10 de jun. 2017. Decreto não numerado.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso proferido pelo Brasil no debate-geral da 59ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher, em 12 de março de 2015**. Brasília: xxxx, 2015a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Intervenção do Brasil, em nome dos Estados-Partes do MERCOSUL e Estados Associados, pronunciado em 11 de março de 2015, durante o Debate-geral da 59ª. Sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher**. Brasília: xxxx, 2015b.

BRASIL. Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e o documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) para a preparação das avaliações e exames regionais que terão lugar em 2010 para comemoração de Beijing +15. **Cepal**. Brasília, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/Brasil.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRASIL. SECRETARÍA DE POLÍTICAS PARA LA MUJER. Informe BEIJING +20. **Cepal**. Brasília, p. 1-70. 2014. Disponível em: <[http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe\\_Brasil\\_Beijing\\_20.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/3/51823/Informe_Brasil_Beijing_20.pdf)>. Acesso em: 9 jun. 2017.

BRAZIL. RUTH CARDOSO. Statement by Dr Ruth Cardoso Head of the Brazilian Delegation to the IV Conference on Women. **UNDP**. Pequim. set. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/conf/gov/950906123226.txt>>. Acesso em: 9 jun 2017.

BUSBY, Joshua. **Moral Movements and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CHARLESWORTH, Hilary. Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations. **Harvard Human Rights Journal**. Cambridge, p. 1-18. Spring 2005. Disponível em: <[https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/80561/2/01\\_Charlesworth\\_Not\\_Waving\\_but\\_Drowning:\\_2005.pdf](https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/80561/2/01_Charlesworth_Not_Waving_but_Drowning:_2005.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2017.

COSTA, Ana Alice Alcantara. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista do Núcleo Transdisciplinar de Estudo de Gênero - NUTEG**, Brasília, v. 2, n. 5, p.1-20, 2005. Disponível em: <[www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/download/380/285](http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/download/380/285)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ECOSOC. **Mainstreaming The Gender Perspective Into All Policies And Programmes In The United Nations System**. 1997. Geneva, Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/1997/66](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/1997/66)>. Acesso em: 13 jun. 2017.

ECOSOC. **Report of the Comission on the Status of Women**. 1947. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/281/Rev.1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/281/Rev.1)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ECOSOC. **Report on the fifty-ninth session**. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/search/>>

view\_doc.asp?symbol=E/2015/27>. Acesso em: 13 jun. 2017.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. **Diplomacia Pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995)**. 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Puc-rio, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=10180@1](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=10180@1)>. Acesso em: 20 mai. 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf)> Acesso em: 25 mai. 2017.

MACHADO, Lia Zanotta. Confrontos políticos e desafios intelectuais. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, jan.-jun. 1995, p.414- 426. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/16448/15029>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

Ministério da Saúde. **2004 Ano da Mulher**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2004. 186 p. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2004\\_anodamulher.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/2004_anodamulher.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e as Mulheres**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/mulheres/>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

OBSERVATÓRIO BRASIL DA IGUALDADE DE GÊNERO. **Principais Documentos Internacionais para a Promoção dos Direitos das Mulheres e da Igualdade de Gênero**. 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ONU MULHERES. **ONU Mulheres e Instituto Patrícia Galvão realizam, em Brasília, no dia 14 de abril, o Painel “Pequim+20: Mais Mulheres na Política”**. 2015. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-mulheres-e-instituto-patricia-galvao-realizam-em-brasilia-no-dia-14-de-abril-o-painel-pequim20-mais-mulheres-na-politica/>>. Acesso em: 05 maio 2017

ONU MULHERES. **Planeta 50-50. 2017b**. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/pequim20/>>. Acesso em: 05 maio 2017.

ONU MULHERES. **Sobre a ONU Mulheres**. 2017c. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/sobre-a-onu-mulheres/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

OSAGI. Gender Mainstreaming: An Overview. **United Nations**. Nova York, p. 1-29. jan. 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

RIDDELL-DIXON, Elizabeth. **Canada and the Beijing Conference on Women: Governmental Politics and NGO Participation**. Vancouver: Ubc Press, 2001. 252 p.

RUBIN, Beatriz. O Papel das Conferências Mundiais sobre as Mulheres Frente ao Paradigma do Empoderamento Feminino. **Leopold/anum**. S.l., p. 61-84. mar. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/462/423>>. Acesso em: 7 maio 2017.

SARDENBERG, Cecilia M.b.. Brazilian Feminisms in Global Spaces: Beijing and Beijing+20. **IDS Bulletin**, [s.l.], v. 46, n. 4, jul. 2015, p.115-122. Institute of Development Studies. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12166/epdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017

SOARES, Vera. O Contraditório e Ambíguo Caminho para Beijing. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, jan.-jun. 1995, p.180-190. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16932/15497>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

TALLBERG, Jonas et al. NGO Influence in International Organizations: Information, Access and

Exchange. **British Journal Of Political Science**, [s.l.], 15 set. 2015, p.1-26. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s000712341500037x>. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/ngo-influence-in-international-organizations-information-access-and-exchange/39F06F8698C4A9A10F8E593E019F1DB8>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

UN WOMEN. **Conference to Set Women's Agenda into Next Century**. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/dpibrochure.html>>. Acesso em: 7 maio 2017.

## DO “MEU EU-BEIJU” À PESQUISA - AS MINAS DO CORRE: MULHERES QUE TRABALHAM NO COMÉRCIO DE DROGAS

**Patricia Baptista Guerino**

Universidade Federal do Paraná  
Curitiba –Paraná

**Marlene Tamanini**

Universidade Federal do Paraná  
Curitiba –Paraná

**RESUMO:** Visa-se apresentar aspectos da agência de mulheres que trabalham como vendedoras de drogas e que se autointitulam: *As Minas do Corre*. O estudo foi realizado com mulheres moradoras de uma Vila periférica situada a sudoeste de Curitiba. Nele apresentam-se os códigos de moralidade e as múltiplas atividades que circunscrevem os trabalhos no mundo das “drogas”. Assim também apresentam-se os fios necessários à pesquisa em um campo tenso, complexo e de intersubjetividades diversas, relativas ao contexto, e a presença de mulheres mães no mundo das drogas, quanto também o são, no que tange à escolha do tema, o local de pesquisa, o aproximar-se do campo e o desenvolver da pesquisa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mulheres; trabalho; percurso subjetivo; drogas.

**ABSTRACT:** Paper deals with the agency aspects of the women who work as drug sellers

and self-name themselves *Girls running drugs*. The study has been conducted with women living in a peripheral southwestern village of Curitiba. Codes of morality and multiple activities dealing with the works in the world of “drugs” are the studied subjects. In the article are also presented the threads of research needed in a tense and complex field full of diverse intersubjectivities related to the context, as well as the presence of women mothers in the world of drugs, whose predicaments are considered to be as hard to face as are those in the research site, the involved field and the research development.

**KEYWORDS:** Women; work; subjective path; drugs.

### 1 | INTRODUÇÃO

Este capítulo, escrito a duas mãos, agrega-se à análise compartilhada na construção da dissertação e refere-se às reflexões advindas dos estudos de gênero e das linhas de pesquisa em trabalho e em cultura e sociabilidade do Programa de Sociologia da UFPR.

O trabalho de mulheres no comércio de drogas foi proposto à dissertação intitulada: *As Minas do Corre: Mulheres que trabalham no comércio de drogas*, defendida em julho de 2018.

O que se apresenta pauta-se no modo como uma das autoras chega a se constituir como pesquisadora, no contexto do trabalho de mulheres no mundo das drogas e na expressão de aspectos de como as mulheres se constituem em *minas do corre*, no trabalho de mulheres com droga.

*Minas do corre* é um conceito nativo referente às mulheres que, em suas experiências de vida como moradoras de uma Vila periférica na capital paranaense, se inserem de modo singular no mercado de trabalho do “mundo das drogas”, exercendo em um contexto local atividades laborais diversas, ora na *baia*, ora na rua.

Este texto é parte, portanto, de narrativas que foram analisadas a partir de experiências de uma vivência relatada pelas *minas do corre* e observado/a a partir de como elas realizam suas leituras explicativas da categoria “ser traficante”, de como delimitam seus discursos, seu lugar social, familiar, de cuidados, de trabalho e de renda, em função de certas prerrogativas geracionais, familiares, morais e de aprendizado de trocas das *buchas* (assim se designam as embalagens plásticas que contêm o produto comercializado por elas: cocaína, *crack* e maconha) com maior frequência e das redes de cuidado.

Colocar a voz destas mulheres em primeiro plano implica compreender como elas tecem seus agenciamentos bem como quais são suas estratégias de sobrevivência, ao realizarem atividades ligadas ao trabalho no mercado da droga, na Vila Nossa Senhora da Luz, em Curitiba-PR.

A pesquisa realizada na Vila Nossa Senhora da Luz, localizada a sudoeste da cidade, que está nos limites entre Curitiba e o Município de Araucária (cidade da região metropolitana da capital paranaense), nos fornece possibilidades de construir problematizações, com a utilização de teorias sociológicas que partem da contextualização do local para pensar as generalizações teóricas produzidas, sobretudo, a respeito do trabalho de mulheres cujo produto comercializado são as “drogas”. Além destes aspectos, no decorrer da dissertação, interpôs-se a necessidade de se entender como se estabelecem a inclusão e a exclusão econômica, social e cultural, nas práticas sociais de mulheres que vivem nas lógicas do *corre* com o comércio de drogas e como estas lógicas diferem da capitalista que tem um caráter puramente mercadológico.

Nesta perspectiva, o uso do termo ‘comércio’ ao longo da dissertação se contrapôs ao termo ‘tráfico’ e seguiu uma tentativa de ilustrar a complexidade e a interseccionalidade das relações sociais na realidade estudada.

É importante enfatizar que o termo ‘comércio’ adquire neste contexto significações multifacetadas nas agências de mulheres que gestionam suas vidas a partir de um trabalho com a venda, a circulação e a troca de um produto, cuja comercialização se encontra circunscrita em um aparato ilegal do ponto de vista jurídico.

Com efeito, é sabido que as discussões e produções teóricas acerca do tema, de um modo geral, se reportam à expressão “tráfico de drogas” como algo inteligível, mas que se encontra dentro de uma “caixinha engessada”, denominada estrategicamente

de “problema social”. Tal fato é passível de falta de questionamentos e de poucas problematizações fecundas, no que se reporte ao modo como se pensa e se produzem análises de cunho acadêmico e investigativo-científico a respeito do chamado “mundo das drogas”, resultando em grandes lacunas a serem exploradas pelas Ciências Sociais, no que tange às agências dos sujeitos.

A visão generalista a respeito desta relação foi algo que evitamos fazer, dado que este lugar de percepção poderia definir estas mulheres aprioristicamente como narcotraficantes e, uma vez tomadas a partir desta categoria, estaríamos invisibilizando o conteúdo de um dia a dia complexo relativo às trocas, ao cuidado, à renda e ao trabalho, sobretudo, no que diz respeito aos conhecimentos sutis necessários à venda da droga, à sua quantidade, forma, marcas, parâmetros estéticos de qualidade e aos códigos que permitem reconhecer à qual praça pertencem.

Estes códigos se refazem no aprendizado que estas mulheres constroem, mas em boa medida também são transmitidos de geração em geração entre as mulheres. Este aspecto envolve mães, sogras, primas, irmãs, avós, tias e também “as (os) chegadas (os)”, que não necessariamente possuem laços consanguíneos, mas que são consideradas pessoas da família por conviverem no mesmo terreno e às vezes até na mesma *baia*, partilhando e reproduzindo estes códigos que, por sua vez, geram um “modus operandi” de se realizar as práticas que se estabelecem no *corre*.

Isto posto, é importante salientar que a concepção do termo “droga” nesta pesquisa se referiu às substâncias que mudam o estado físico e psíquico de uma pessoa. Contudo, cabe dizer que há uma concepção pejorativa dada pelo “senso comum” ao termo droga, que é atribuído de forma associativa a determinados produtos e não a outros. Estes quase sempre fazem referências circunscritas a determinados sujeitos, classes sociais e grupos étnico-raciais. Deixa-se de fora uma série de substâncias e, de um modo geral, faz-se menção à “maconha, cocaína e ao crack”; este último, indiscutivelmente generalizado como a “droga dos pobres”.

É diante deste contexto que a Vila Nossa Senhora da Luz toma corpo e que o lugar do “meu eu-beiju” anunciado no título se faz; como quase parte de um mesmo lugar nativo necessário à aproximação, à percepção e à interpretação das relações complexas exigidas pela força da situação de campo da pesquisa.

Considerando o fato de que “meu eu-beiju” se constitui da mesma matéria do objeto desta pesquisa, reconhece-se que ambos estão carregados de subjetividades e que só por meio deste reconhecimento fizeram-se as condições para estudar algo familiar como um caminho legítimo e necessário. É ao mesmo tempo uma escolha de risco para o “meu eu-beiju”, que está tão pessoalmente envolvido com o local e sua história quanto foi o desvendar deste lugar da vivência das *minas do corre*.

## 2 | DO “MEU EU-BEIJU” À PESQUISA

Em vários dos pontos deste texto acionamos a narrativa em primeira pessoa, ainda que estejamos escrevendo a duas mãos; e o fazemos com a responsabilidade de salvaguardar a força das palavras em primeira pessoa como o lugar epistêmico e das escolhas metodológicas deste trabalho da primeira autora. Outrossim, esta decisão a respeito da forma da escrita serve para demarcar as condições que foram necessárias a este processo de pesquisa e o são agora para a sua comunicação.

O primeiro aspecto fundamental referente ao “meu eu-beiju” deveu-se ao fato de que a primeira autora é (foi) moradora deste lugar, da Vila Nossa Senhora da Luz. Ela assim se expressa: “A Vila Nossa Senhora da Luz foi o lugar onde o meu eu subjetivo inicia sua constituição”. Isto se faz “ao experimentar os primeiros processos de socialização ainda na infância e, posteriormente, como trabalhadora na área da educação”. Segue-se que hoje esta experiência “acontece ministrando aulas de história, para o ensino fundamental de 6º ao 9º período, na escola existente no bairro”.

Este lugar espacial e de sociabilidade marca, portanto, sua escolha metodológica, que é vinculada à sua trajetória de vida e está em conexão com as exigências etnográficas e com a profundidade e a sutil delicadeza do olhar necessário à observação participante, que é sempre o cumprimento de um fazer denso.

O convívio por longos anos, por parte da primeira autora, como moradora (que de alguma forma sofreu influência e participou da rede de sociabilidades gestadas pelo comércio de drogas no local), foi um elemento essencial à aproximação e à viabilização da pesquisa, a partir do que lhe vem à memória. Assim o diz: “fui a campo imbuída até mesmo pelo cheiro da fritura do *beiju* – bolinho de trigo, água e sal adaptado, devido às necessidades na falta de ingredientes e às escassas condições financeiras ao molde nordestino.” E, com referência à sua história de relações longas, segue: “Bolinho que era “tipicamente preparado por minha avó materna na estreita cozinha da casa da frente e que invadia “*a meia-água*” construída nos fundos do terreno onde residi meus primeiros anos de vida na Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais – CIC”. Com estas memórias foram sendo costuradas as primeiras indagações a respeito do tema. Portanto, a própria definição do tema deve-se muito a esta história pessoal, e esta perspectiva metodológica só pôde chegar a bom termo por causa desta história da primeira autora, que foi conectada a uma perspectiva metodológica acadêmica dos estudos de gênero, na qual a subjetividade conta muito.

Estar em um campo do qual a primeira autora era ela própria considerada vileir@, a colocava entre as gerações de pessoas que possuíam o sentimento de “pertencimento” ao lugar “Vila” e que construía as suas vidas diante deste legado. A vila era parte de uma proposta de moradia popular para a população pobre da capital paranaense, planejada no final dos anos 60. De modo que sua história longa sempre podia se reportar aos seus antepassados, como o faz em relação a sua avó.

## Trecho ilustrativo que se pode seguir:

Minha avó nordestina, analfabeta, com descendência indígena-negra, chegou grávida à cidade de Curitiba, no final dos anos 50, depois de um percurso com saída da cidade de Canindé, no sertão do Ceará, passando por Santos e posteriormente servindo de mão-de-obra escrava no interior do Paraná. Fugindo desta circunstância de maneira heroica, onde meu avô, também nordestino descendente de negro, se rebelou juntamente com um grupo de pessoas na mesma situação, foram presos e enviados pelo então chefe de polícia local de trem à capital -- faz parte desse legado histórico ao qual escrevo.

Ou, como as pessoas o fazem ao referirem-se a sua filiação local, e que é expresso com a delicadeza de um vivido denso, no trecho que se segue:

Desci a Alameda 5 e encontrei uma mulher que eu conhecia desde quando era pequena e residia no local. Estava andando na rua com uma criança empurrando um carrinho e ao seu lado dois cachorros que não paravam de latir, provocando a mesma reação nos outros que estavam presos nos quintais das casas. Ela acenou com a mão já da esquina e eu fui ao seu encontro. Inicialmente, ela pergunta de minha mãe e isso me desestabiliza emocionalmente, ao ter que contar a ela os fatos que causaram a sua partida dessa vida. Ela escuta atentamente e, depois de algum tempo, lamenta a morte repentina de uma pessoa tão nova e que todo mundo gostava (palavras dela).

A narrativa que a insere na vida das pessoas da Vila e no entendimento do sentido dos termos se segue: “Logo me convida para entrar no quintal de uma casa, que não era dela e sim de alguém que ela conhecia”.

Sem falar da pesquisa, a autora presencia um diálogo que de alguma forma lhe propiciou atribuir o significado a esta relação de “lugar” vila-vileir@s, que ela buscava entender a partir dos moradores locais.

O diálogo informal e ocasional também lhe proporcionou outros elementos a respeito da vila, aspecto que ilustramos com a descrição da seguinte situação. No diálogo com outra mulher, que a autora posteriormente soube se tratar de uma *mina do corre*, ela é assim apresentada: “Essa aqui é filha da Lilinha, lembra dela? A mulher faz um sinal com a cabeça parecendo não lembrar. E a minha interlocutora insiste: A gente brincava de betes com a Lilinha ali na 5, e emenda: Filha da Maria cearense”.

Esta situação lhe abre possibilidades de interpor perguntas a respeito de como era antigamente a Vila para ela. Ana, assim que ela pediu para ser chamada posteriormente na pesquisa, responde:

[...] As casas não tinham muros, não... as pessoas que pegaram as casas aos poucos foram fazendo uma cerquinha de madeira; se você andar aí pela Vila, você vai ver que tem muita casa com cerquinha ainda; as ruas não era asfaltada, o chão era de barro, sabe... daí tinha o Barigui, o rio lá de baixo, que tinha água bem limpinha; eu gostava de brincar lá, tua mãe também ia... Já tinha as ruas de comércio do jeito que é. A Vila não mudou, o que mudou só foi as casas. Não tinha esse aumento de peças. A ideia que eu tinha e tenho ainda, que é um lugar bom de viver. Hoje tá pior, só por causa das coisas aí; tem gente que não sabe trabalhar; aí suja para todo mundo. Polícia em cima, tiro durante o dia. Daí aparece na tela, no jornal. O que passa é que todo mundo pensa que a gente é bandido,

Deste modo, as falas decorrentes dos (as) vileir@s sugerem que o lugar é um elemento constituinte na sua maneira de experienciar e se posicionar enquanto sujeitos no mundo, na vida e na relação com outras pessoas, dentro e fora da Vila. Isto sugere que não há como destituir as mulheres interlocutoras desta pesquisa das “marcas”, lutas e resistências que elas enfrentam dia após dia de suas existências; sobretudo, por serem moradoras de um bairro periférico, suas histórias e as relações de disputas de poder, prestígio e território, demarcam posições e modos de viver a vida.

Ser vileir@” faz com que enquanto sujeito se passe a constituir uma conexão com ser “nativo da vila” e está associada ao tempo de vida vivido naquele local. Assim, fazer parte dos primeiros moradores é também ser o primeiro proprietário (ou descendente deles) das casas, ou primeiro “dono”, como mencionam. E ainda, os filhos que nasceram (ou nascem), ou que viveram (“criaram-se”) em grande parte de suas vidas no local, consolidam assim a condição de um status: “ser daqui”, “ser nativo da Vila”, como parte integrante do que é ser um (a) “vileir@”.

Neste sentido, as histórias de vida destas mulheres “vileir@s”, denominadas de modo nativo como *minas do corre*, são elementos que permitem vislumbrar e sublinham os pontos que objetivou-se discutir na dissertação, para pensar nas agências por elas instituídas em seus trabalhos, bem como os fatores que permeiam e desencadeiam importantes modos de sobrevivência a partir destas agências.

Para chegar a este ponto, foi necessário considerar, em relação com estes domínios e de suas representações no trabalho do *corre*, os inúmeros códigos de comunicação, condutas, apropriação do espaço e do tipo de droga a ser vendida e comprada.

A força da situação de campo, e sobretudo, o modo de desvendar este lugar do trabalho de mulheres com drogas faz com que este fazer em pesquisa precise ser realizado entre brechas, caminhos cotidianos, ruas vazias, situações de festa na localidade, nas praças, nas portas das casas, nos buracos em janelas das casas, nos muros, na observação das praças, nos almoços em família, na escola, nos portões das casas de comércio, nos enterros de pessoas, em cenas de violência, nas disputas (confrontos) entre traficantes e até mesmo na Igreja. Portanto, é um campo de alto risco.

Esta situação de risco pode se agravar, a depender das relações entre vileir@s. O termo *correria* dá certa noção, pois é uma grande categoria em que os vileir@s atribuem poder e abarca o *corre*. É um termo “guarda-chuva” que constitui no campo uma aproximação com tudo aquilo que se faz; ações de venda, compra, liga (ação que se refere ao ato realizado no comércio de drogas que está sendo tratada pela pessoa que adquire e/ou troca o produto a *bucha*. Estas são pequenas porções de drogas geralmente a cocaína e o crack previamente separados e enrolados em pedaços de

sacolas ou pacotes plásticos. É a *correria* que movimenta as ações cotidianas.

Observar o movimento nas travessas, praças ou alamedas, pode designar uma *correria*; trabalhar em um ponto específico de comércio de drogas, pode se dizer, estar na *correria*. Fazer um deslocamento de um lugar ao outro, participar de uma reunião de uma biqueira, ou festa em determinados contextos trazidos por esses eventos é denominado estar na *correria*. O fato é que para as *minas do corre* participar de algum modo do movimento é estar na *correria* ou no *corre*.

Esta teia relacional é um desafio constante à compreensão deste contexto de pesquisa e, sem entender seus conteúdos, seria impossível poder interpretar as narrativas das *minas do corre*.

O estudo se constitui portanto, em lugares como: casas, muros, carrinhos de coleta de lixo, praças, “o ponto”, que se refere a um lugar geograficamente demarcado e personificado, que pode ser uma esquina de uma praça, ou uma “biqueira”, quando se refere a uma travessa ou a uma alameda inteira. Em uma biqueira ou no “ponto” se efetua a venda ou a troca, dependendo da *liga*.

Na Vila, a cor do plástico ou a forma que se amarra ou a queima da ponta da *bucha* é uma marca distintiva que identifica a localização da venda do produto. Assim, as cores são atribuídas à determinada praça, local ou até mesmo pessoa (aquela/e que fornece), delimitando o território de modo geográfico e de significação, na medida em que, dependendo da origem do produto, ele irá pertencer a um indivíduo, grupo de pessoas específicas ou a uma praça. Isto está associado diretamente a disputas de poder e hierarquias, inclusive de forma simbólica.

Essa é uma das várias formas de organização do trabalho nas quais o comércio de drogas, cria códigos e práticas de condutas dentro do *corre*. Um grande número de *ligas* (ações que envolvem a venda ou a troca de *buchas* em sistema complexo do *corre*) acontece nos pontos, que, por sua vez, possuem espaços físicos específicos e limitados, como já relatado; ou seja, um cômodo da casa, no quintal, garagem, portão, janela, muro de uma casa. Ou ainda, em um banco de praça, ao lado de um poste de luz na esquina, no parquinho, entre outros.

A maioria dos pontos observados e acompanhados era “mocado”, isto é, escondidos e se encontravam nas casas (que no campo são denominadas *Baias* – lugar onde ocorre a maioria das *ligas* realizadas pelas *minas do corre*).

O termo escondido não deve ser remetido à ideia de que ninguém deve saber ou sabe. Mas se refere a uma rede que se constitui e se revela através de contatos restritos de pessoas e que se estabelece unicamente através da legitimação e da conquista de uma palavra muito usada pelas *minas do corre*: confiança no “outro” (a). O outro se refere àqueles sujeitos que procuram pela droga ou pessoas que participam de algum modo desta rede de relações: moradores, parentes, “clientes” (usuários), fornecedores -- só para mencionar alguns.

Importa ressaltar ainda que o campo possui tal complexidade que não se restringe apenas a um território geográfico fixo. É constituído por elementos dinâmicos. Assim,

no “movimento” é possível identificar dispositivos atrelados ao território geográfico, ou não, formando uma teia consolidada por relações sociais que não são estáticas. Fazem parte desta composição: a *correria* (o corre), a biqueira, ponto, encontro, viagem, entre outros.

Neste sentido o espaço-território, que constitui subjetiva e/ou objetivamente essas mulheres trabalhadoras, possui um legado, atributos e significados, estratégias e relações de poder. Estas mulheres que assim se denominam são constituídas por rostos pobres que de algum modo participam das redes de comércio de drogas, tecendo relações sociais e produzindo novas demandas no âmbito sociocultural, econômico e político, para atender a necessidades familiares básicas.

Para esta percepção, o eu e a subjetividade na pesquisa exigiram, além dos aspectos já postos, que o lugar da mesma passasse pelo espelho o reflexo do próprio eu das pesquisadoras como sujeitos mulheres pesquisando mulheres em situação de pobreza, uma na situação de campo, e a outra na condição de orientadora.

A percepção destes aspectos, ligados a todos os enormes percalços superados, se teceu como sentidos simbólicos e ambíguos e a partir dos desafios de aproximação, desenvolvimento e interpretação do campo, tanto quanto dos desafios ao exercício interpretativo da situação de campo, bem como na aplicação das teorias e na consequente escrita.

Muitos destes sentidos se fizeram pensando a respeito do tema, analisando o tema, mas sobretudo, percorrendo as “travessas” da Vila, assim chamadas as pequenas ruelas enumeradas em números sequenciais pelos antigos vileir@s, bem como as praças que compõem o conjunto habitacional.

A primeira autora, munida de cadernos, folhas, canetas, câmera fotográfica, cumprimentando uma pessoa aqui outra ali, distribuindo sorrisos, e imaginando estar em uma situação confortável nas primeiras investidas no campo com o objetivo de observá-lo, diz:

Deparei-me com sentimentos que, de uma forma incontrolável, invadiam meus pensamentos. Era o meu “eu”, o mesmo do *Beiju*, ainda na primeira infância, que corria de um lado a outro da praça “5”, para apressadamente conseguir olhar o trem que passava fazendo aquele sinal inconfundível, na esquina logo abaixo em direção à estação Barigui.

Ela segue com a sua descrição: “Este meu ‘eu’ insistia em ficar ali”, dizendo: “Mesmo se o objetivo estivesse claro que era o de apenas observar, naquele momento, que era o de observar as pessoas nas ruas, nos quintais das casas, perceber a movimentação nas esquinas e nas praças”.

Em pesquisa, os sentimentos, as memórias podem acompanhar por muito tempo o pesquisador em seu campo. Neste caso, o fato de ter morado na Vila acompanhava as memórias da pesquisadora de várias maneiras particulares,

tanto pelo desejo de rever, recordar, fazer contatos com o passado, quanto obter informações a respeito do presente. Quando, em exploração ao campo, as memórias de experiências vividas duramente se reconstruíam quase que “automaticamente” como cenas que brotam ao olhar, determinados elementos ganham vida. Como, por exemplo, a memória do olhar para uma esquina e ver as pedras no chão da rua despertarem em mim o momento em que um jovem rapaz, ao lado do poste de luz, na esquina próxima ao parquinho, jazia com o corpo alvejado de balas por arma de fogo, sangrando no chão e com o já colocado cordão de isolamento pela polícia, rodeado de muitas pessoas, choros e gritos. Conclui a autora: “Era uma mistura de sons e sentimentos que não me abandonam”.

Este fato suscitou memórias que indicavam as marcas do “lugar” que se pretendia analisar e o quanto ele era tenso, de difícil acesso, dado aos silêncios, às ameaças, aos códigos de honra, à moral do próprio *corre*. Este lugar está associado às tão frequentes perdas de vidas ligadas as atividades do comércio de drogas e as suas práticas imbricadas.

Estas práticas também se ligam a questões de violência urbana, rede de parentesco, disputas de território e poder, códigos e símbolos instituídos no local, que eram parte da memória da primeira autora, porque haviam se repetido ao longo do tempo em que ela morou na Vila; eram eventos comuns.

Situar este lugar foi algo que se conectou com diferentes temporalidades na pesquisa. Exigiu a constatação das próprias memórias como um lugar que era relevante, turvo e longínquo, tanto quanto imbuído de historicidade pessoal, mas também como lugar produtor de possibilidades para indagações, curiosidades e problemas nas interfaces da pesquisa e nas definições dos seus focos. E exigiu conhecer as histórias das primeiras famílias moradoras e como se deu a ocupação dos territórios (espaços fortemente marcados por disputas, relações de poder, parentesco e relações de gênero) no interior da Vila.

Neste ponto é extremamente relevante ressaltar que a entrada da primeira autora nesses segmentos para acessar tais fontes só ocorreu por meio da existência de uma rede de contatos de ordem pessoal tecida em momentos vivenciados desde a formação do “meu eu-beiju”, ainda na infância, que antecede o início da pesquisa.

Este é o tecer de muitas redes que remete à ideia de uma teia de movimentos coniventes com os apresentados por Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (2000), mas que podem ir além e que se tornam uma rede significativa para pensar a fluidez deste fazer com estas relações das *Minas do Corre*.

[...] As teias de movimentos abrangem mais do que suas organizações e seus membros ativos, elas incluem participantes ocasionais de eventos e ações e simpatizantes e colaboradores de ONGs, partidos políticos, universidades, outras instituições culturais e convencionalmente políticas, a igreja [...]. (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000 p. 37).

Isso equivale a encontros e conversas inusitadas, desde um curto diálogo com um ambulante que está de passagem pela vila e que vende panelas, jogos de lençóis, e até conversas com pessoas paradas em uma fila do posto de saúde na Praça 4, à espera de um atendimento ou consulta médica, ou conversas com possíveis moradores (as) antigos, que transitam pelas ruas e praças sem pressa, ou os adolescentes (alguns estudantes das escolas nas quais a primeira autora trabalha).

### **3 | AS MINAS DO CORRE: MULHERES QUE TRABALHAM NO COMÉRCIO DE DROGAS?**

Nesta trajetória, de cunho histórico, a figura de uma mulher como “*Chefe*” de toda esta rede, que se estabelece em torno do comércio de drogas, é algo que salta aos olhos. Ao problematizarmos a questão de que, vulgarmente e em análise semântica do termo traficante, o mesmo se encontra associado à representação do “masculino”, pode causar estranheza que mulheres estejam nestas redes.

Entretanto, foi a “Rainha do pó”, como era chamada pelos (as) moradores (as) a grande mentora da chegada da cocaína na Vila, foi ela quem avolumou rapidamente os negócios em torno do mercado de drogas local. Isto transformou esse fenômeno em uma fonte importante de renda e de sociabilidades para as (os) moradoras (es). A sua grande família – mas principalmente irmãs, irmãos e posteriormente filhas e filhos, juntamente com ela, foram as pessoas que comandaram a organização do trabalho, bem como a manutenção das estruturas organizacionais – redes de sociabilidades em torno das atividades que constituem este trabalho. Estas compõem, entre outros elementos, uma rede relacional que se circunscreve no interior das atividades referente ao comércio de drogas por mais de 20 anos vinculados à sua família e às suas extensões.

Hoje, além deste legado histórico-social, se faz essencial buscar o outro ponto que emerge da exterioridade da categoria denominada para essa análise: as mulheres que trabalham no tráfico.

Primeiramente, se há mulheres que trabalham no tráfico, tal fato ocorre porque suas atividades requerem pessoas que compartilhem com esta rede de distribuição e de consumo de drogas; e (ou) são questões vinculadas a trabalho e renda, o que constitui uma outra moral para estes procederem, em geral vinculados a ideias e a práticas de cuidado do outro.

Assim, vislumbrando uma análise profícua a respeito desta premissa, se faz importante perceber como se estabelece, através das práticas sociais ocorridas no trabalho do mercado da droga, a inclusão e exclusão econômica, social e cultural, a partir não de uma lógica capitalista, mas do *corre* – práticas que se desenvolvem em torno das diversas atividades que se constroem sobre o trabalho no comércio de drogas.

Importa considerar também que mesmo que este trabalho tenha permitido gerar renda para as mulheres trabalhadoras e que as *minas do corre* tenham alguma espécie de ascensão social, na verdade pequena, se considerada à dimensão de um comércio internacional de drogas, este aspecto da renda é considerado “satisfatório”, quando pensado em um contexto local. E é legitimado como elemento preponderante e justificador de suas ações, ainda que carregado de relações de poder, que não podem ficar de fora, quando a perspectiva analítica se propõe a considerar sua agência, tecida cotidianamente em suas vidas, em função dos filhos, da escola, da comida e das contas para pagar.

Assim, sob a luz dos estudos de gênero e produções do movimento feminista, é possível trazer para a discussão estas agências, bem como as *minas do corre*, considerando suas posicionalidades fluídas de sujeitos que ecoam em uma tensa polifonia com múltiplas posições identitárias destas mulheres trabalhadoras.

Na inserção de mulheres no *corre* o que de maneira notável teve destaque foram as redes de sociabilidades locais. Neste sentido, o cuidado com os “outros”, que em geral é posto em uma moralidade do feminino, não compatível com este contexto, assume uma dimensão impescindível no *corre*. Uma *mina do corre* tem sua inserção através das redes de sociabilidades, somente em casos em que estas participam de algum modo das redes de trocas que são instituídas a partir de laços de sociabilidades gestados na comunidade. A rede aqui se constitui de modo complexo, perpassando por procederes e práticas sociais que se estabelecem moralmente como valorativos e intrínsecos nos processos de socialização experienciados pelos *vileir@s*. Assim, o cuidar do (as) “outro” (as) é também cuidar de si. Isto torna compreensível a função, por exemplo, da “Dona Zélia”, que fica “olhando” tudo que ocorre na rua, as crianças, o movimento, à aproximação da polícia. Existe aí um “acordo”, caso note alguma alteração inusitada da rotina, imediatamente sabe qual deve ser a ação que deve ser feita.

Diante disto, o comércio de drogas segue sendo visto a partir de um paradoxo: por um lado, constrói laços sociais e por outro rompe e desestabiliza laços.

Assim, ao longo do histórico das experiências encontradas em campo, é perceptível que o futebol, o samba, as festas de famílias não deixaram de existir com o desenvolvimento econômico, cultural e social do núcleo habitacional, que cresceu em número de coabitações e população e hoje está próximo dos 20 mil moradores. Tais elementos, sem dúvida, coexistem e disputam o poder com outras redes de sociabilidades, dentre elas o comércio de drogas na Vila.

Continuam coexistindo as intervenções coletivas realizadas por meio de instituições como as das escolas localizadas na Vila, da associação do bairro, do centro social da comunidade católica presente na Praça Central, que desenvolvem incentivos às práticas de esportes, aulas no contraturno de língua portuguesa e matemática, oficinas e cursos promovidos pelo CRAS – Centro de Referências de Assistência Social, mas também as sociabilidades das redes das *minas do corre*

para a vida diária e o cuidado das crianças.

Desta forma, é possível encontrar jovens e adolescentes que participam da escolinha de futebol ou dos cursos de aperfeiçoamentos profissionais, mas que também têm suas casas mantidas e geridas com a renda do trabalho de suas mães, avós, tias, no comércio de drogas; e muitos conseguem entrar nestas atividades e nestes programas justamente por serem filhas (os), ou seja, terem algum parentesco ou ligação como é o caso das (os) “chegadas (os)” que os associa a uma *mina do corre*.

Isto se ata desta maneira porque, como já foi mencionado, a análise está associada às redes de sociabilidades locais e tem como ponto de partida a questão do “cuidado”. Trata-se de como este permeia as práticas sociais das (os) vileir@s, ao assumir um lugar de importante destaque nas interfaces das agências realizadas pelas *minas do corre*, não somente enquanto trabalham, mas, sobretudo, em seus cotidianos. Isso implica deslocar o seu valor social, cultural e econômico de análises circunscritas ao âmbito privado, para provocar uma necessária problematização no sentido de novas compreensões a seu respeito, em virtude de explicitarem marcadores de gênero, raciais, sexuais, emocionais e, sobretudo, afetivos vinculados ao feminino.

Neste sentido, é interessante indagar-se a respeito do cuidado sob a trilha apontada por Tamanini (2018, p. 34) “[...] como uma forma de trabalho, de relação e de epistemologia que é circunscrita ao lugar dos que não têm direito [...]. As *minas do corre*, diante deste “lugar do cuidado”, criam, através das suas redes de sociabilidades, sejam elas as de vizinhanças, a dos “chegados”, ou ainda dos grupos de mulheres trabalhadoras, que atuam no comércio de drogas, estratégias de sobrevivência, que permitem politizar o cuidado para além do ato de “cuidar” e de quem “cuida”, e estabelecem rupturas diante de uma ética moral que não se reproduz na dinâmica social nativa da Vila.

Ação do “cuidar” é um ato valorativo incutido nos sujeitos como uma norma moral e que se torna quesito para participar de uma rede de proteção e de sociabilidade local. Ou seja, cuidar do “outr@” na Vila é uma questão e estratégia de sobrevivência para um dia a dia tenso, mas sobretudo para poder estar na *correria*. Ser uma *mina do corre* requer cuidar de “outr@s” e também ser cuidada. Isto resulta também em relações de poder e reconhecimento, diante do fato de que, ao demonstrar que se importa com aquelas (es) com quem ela convive, se é olhado por *outrem* como merecedora “digna” de ser cuidada. Neste aspecto, o cuidado assume a dimensão da “dádiva”, no sentido de um “bem” trocado, mas também é um lugar moral que lhe dá acesso à proteção e aos bons olhos alheios.

Estes elementos tornam evidentes que a posição social mensurada a partir de relações de poder se constrói, entre outros aspectos, pela face deste “cuidado”, que é necessário ao exercício da sua agência como uma *mina do corre*. Com isso, é fato que a mobilidade e o trânsito no mercado da droga são costurados por estas mulheres para além do trabalho no *corre*. Este conteúdo advindo desta experiência

produz o desafio da ruptura de um pensamento nas análises fundamentadas somente na lógica meramente capitalista dos mercados de trabalho contemporâneo.

O *corre* ilustra outras perspectivas possíveis de observação, que estão em complexas relações muito diferentes daquelas da divisão sexual do trabalho. Assim, tal constatação só se tornou possível a partir da escolha etnográfica de “estar lá”, ou seja, um estudo com trabalhos experienciados em campo que vislumbrem perspectivas de análise que permitam ao pesquisador (a) aventurar-se subjetivamente na aproximação com o objeto de estudo conhecendo-o ao avesso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mulheres interlocutoras desta pesquisa, ao desenvolverem estratégias para gerenciar sua vida e dos outros, dentro de um campo tenso e conflituoso, que é o comércio de drogas, driblam a ideia de um pensamento dicotômico, o qual se constrói “performando” corpos e discursos de sujeitos lineares.

Assim, dizer quais atividades podem ou não ser realizadas por uma *mina do corre*, em seu trabalho no mercado da droga, não está restrito à questão do ser “mulher”, no sentido essencializado como características tradicionalmente postas sobre o feminino, na divisão clássica do trabalho para homens e para mulheres. Na observação em campo, foi possível identificar que tais divisões não se reproduzem pela lógica da força física, corporal ou sexo biológico e ou da preocupações com papéis sexuais, teoria já bastante desnaturalizada.

Outras dinâmicas, elaboram e reelaboram as divisões de tarefas. Estas se constituem através de saberes e habilidades que passam pela arte da negociação, por estratégias de comunicação, conquista da “moralidade” e a manutenção da tradição de um legado familiar que é a passagem de saberes entre gerações de mulheres, além de ser habilidosa com a polícia, com a rua, com os avisos e sinais geradores de conflitos.

De modo que buscam, sobretudo em situações de conflitos, agir seguindo saberes e acionando alguns destes dispositivos da *correria* e das habilidades, para lidar com seus conteúdos. A arte do “proceder” (chamar para conversa) é algo bastante valorizado no “*corre*” e tido como virtude “política” necessária para aquelas *minas* que desejam se manter e sobreviver no movimento.

Elas precisam compreender e saber organizar um conhecimento nativo, que se reproduz através da expressão proferida pelas *minas*, que é “tem que saber trabalhar”. Isto é uma ética do trabalho que se significa em campo e que distingue quem é trabalhadora de quem é usuária. A usuária não cumpre a organização da moral necessária para proteger e cuidar.

Há uma divisão, portanto, entre as (os) que somente trabalham exercendo alguma atividade referente ao mercado da droga e as que também comercializam o

produto e o consomem. O consumo gera um marcador de caráter negativo sobre o indivíduo. É algo repudiado na “moral nativa”. Ao passo que o comércio do mesmo produto, não. Quando se é usuária, o ser “*parça*”, ou seja, os laços sociais, inclusive de ordem moral, são rompidos.

Diante disto, é perceptível que as *minas do corre* – usuárias -- não apresentam pretensão de carreira no *corre*, não apresentam desejos que permeiam relações de ocupar uma elevada posição nesta rede de comércio, tampouco mantêm algumas práticas sociais que são características das *minas do corre* que trabalham nas *baías*: “o cuidado de si” e o “cuidado com as (os) outras (as)”.

Por fim, muitas lacunas seguem inexploradas e não se esgotam nesta investigação. Não foi possível observar as questões sobre relações conjugais. Por exemplo, só uma *mina do corre* dentre as entrevistadas afirma ter um relacionamento afetivo estável e conviver com o pai de seus filhos. Outra questão foram as relações e interações sociais entre as *minas do corre* e os “caras”; diante do trabalho no *corre* há possíveis disputas nas relações de poder. Os “caras” homens que trabalham no comércio de drogas na Vila, em muitas situações foram facilitadores e colaboraram com algum ponto na pesquisa, fornecendo informações e/ou contatos de pessoas que pudessem servir como entrevistadas, relatos pessoais, convites para participar de algum evento social, festas, almoços, churrascos no parquinho (praça), entre outros.

Entretanto, eles não eram o alvo principal deste estudo. Porém, o material produzido neste aspecto, como os relatos que tecem o diário de campo, apontam possíveis continuidades a respeito do tema. No mais, a riqueza contida na dissertação não se esgota neste escrito, renderá seguramente outras reflexões a respeito das intrincadas e complexas relações imbricadas com este tema e como ele se configura em um contexto de aumento sistemático de prisões de mulheres por tráfico de drogas. As presas por tráfico de drogas hoje correspondem a 62% das incidências penais no Brasil e a maioria delas é provedora do lar e tem filhos. Também não ignoramos que hoje existe um processo de criminalização da pobreza imenso e que a política de guerra às drogas se amplia com o objetivo de encarceramento em massa da população pobre, que é uma nova forma de segregação social.

A partir destas análises, julgamos importante dizer que o desafio de inserção no campo foi imenso e que as parcerias foram fundamentais para entrar no campo e para desenvolver a pesquisa. No mais, estar nesta relação de pesquisa não foi um processo circunscrito só ao tempo do mestrado, envolveu muitos anos de trabalho da primeira autora. Ter contato com mulheres do *corre* dispostas a colaborar com a pesquisa envolvia diariamente cuidados diversos e profunda leitura a respeito de quem era a pesquisadora. A mesma diz: “Ocorreu grande mudança no “olhar” das minhas interlocutoras sobre o “meu eu beiju”. Ainda, a pesquisadora escreve que passou de “mulher” de alguém (companheiro afetivo que foi do movimento por longo anos e que possui laços de confiança e cumplicidade na Vila), para a “professora-

pesquisadora” que construiu seu código de respeitabilidade que se traduz pela “transitoriedade permitida” nos locais estudados conforme o andamento da pesquisa.

Esta transição de *status* não foi dada por ninguém, ou seja, não houve uma autorização de fulana ou beltrano um possível “líder” ou “Chefes (as)” para que os trabalhos de pesquisa ocorressem com tempo e hora marcada. Foram ações, escolhas e tomadas de decisões minuciosamente edificadas, e, em muitas ocasiões foi preciso acionar um leque de dispositivos que se remetiam a um legado histórico até mesmo familiar, para provocar e entender os processos de avanços, paradas e, em alguns momentos, de retorno nos trabalhos.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia E, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.

GUERINO, P.B. **As minas do corre – mulheres que trabalham no comércio de drogas**. 2018. Dissertação ( Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

TAMANINI, Marlene. **PARA UMA EPISTEMOLOGIA DO CUIDADO: TEORIAS E POLÍTICAS**. In: TAMANINI, Marlene; HEIDEMANN, Francisco G.; VARGAS, Eliane Portes; Araújo, Sandro Marcos Castro de.(Orgs). **O Cuidado em Cena: Desafios políticos, teóricos e práticos**. Florianópolis: UDESC, 2018. p. 31-70.

## IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

**Maria Isabel Lopes Perez**

Doutoranda em Educação/UFBA

Salvador/Bahia

**RESUMO:** Entendendo a proteção social como parte do processo civilizatório da humanidade - no plano geral -, mas também como integrante do processo de desenvolvimento capitalista - em particular -, este texto procura analisar as correlações entre as características contemporâneas da proteção social e a nova fase neodesenvolvimentista no Brasil, desnudando alguns dos impactos do neoliberalismo nas políticas sociais que englobam a proteção social brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** proteção social; política social; neodesenvolvimentismo; seguridade social.

**ABSTRACT:** Understanding social protection as part of the civilizing process of mankind - in general- but also as part of the process of capitalistic development - in particular -, this paper analyzes the correlation between contemporary features of social protection and the new phase of neodevelopmentalism in Brazil, baring some of the impacts of neoliberalism in social policies that encompass the brazilian social protection.

**KEYWORDS:** social protection; social policy; neodevelopmentalism; social security.

### 1 | INTRODUÇÃO

A proteção social aos cidadãos, em especial aos mais desfavorecidos materialmente, sempre esteve presente em maior ou menor grau, em distintos momentos históricos e em diferentes conformações das sociedades ocidentais. Em tempos pré-capitalistas, ela era garantida pelo suporte da família, dos pares, dos grupos profissionais - a exemplo das corporações de ofício -, pela Igreja e pela caridade ou filantropia dos mais ricos. Poucas medidas eram assumidas pelo modelo de Estado da época. A Inglaterra foi uma das nações europeias que instituiu leis e normas específicas de proteção social aos pobres, embora fossem leis punitivas, discriminatórias, que não pretendiam reduzir a pobreza, tal como a Lei dos Pobres. A intenção era atuar minimamente sobre a pobreza e os grupos sociais marginalizados, no sentido de mantê-los sob controle.

Somente com a emergência do capitalismo e sua necessidade de reprodução da força de trabalho, o Estado assumiu e concentrou a tarefa de elaborar, conduzir e custear políticas sociais, particularmente aquelas relativas à garantia do que hoje se denomina **seguridade social**, termo que no Brasil foi cunhado apenas a partir de 1988.

A seguridade social teve seu ponto alto

durante a fase áurea do Estado de bem-estar social nos países centrais da Europa após a II Guerra, quando os Estados-nação necessitavam contar com o apoio, a participação e o consentimento dos trabalhadores, seus líderes sindicais e partidos de esquerda, no sentido de estabelecer um pacto social em que o Estado garantiria todos os benefícios possíveis. Esses benefícios (seguro-desemprego, seguro-acidente, assistência à saúde, assistência social, entre vários outros) seriam assegurados em troca da desistência do “sonho socialista”, perigo que rondava a Europa, à época, e ameaçava a hegemonia do capital.

Assim, a seguridade social, amparada inicialmente no tripé **previdência, saúde e assistência social** foi determinante na regulação das relações econômicas e sociais da Europa de então, cujos fundamentos econômicos se materializavam sob o modelo keynesiano-fordista. Importante situar que o modelo de seguridade adotado pela Inglaterra em 1942, denominado Modelo Beveridge, se traduzia em amplas coberturas securitárias, direitos sociais diversos, assistência à saúde e assistência social para atender variadas contingências. Esse modelo pretendia combater os “cinco gigantes”: a miséria, a doença, a ignorância, a ociosidade, a sujeira e se mantinha à base das contribuições de todos os segmentos da sociedade. Não era o único modelo de seguridade europeu haja vista que a Alemanha havia desenvolvido antes o Modelo de Bismarck, bem menos abrangente e que se voltava apenas para os que ocupavam o mercado formal de trabalho, baseando-se nas contribuições dos trabalhadores e seus empregadores. (PEREIRA, 2009; BEHRING & BOSCHETTI, 2009).

Existiram desde então diferentes modalidades de Estado de Bem-Estar na Europa que apresentaram diferentes configurações de seguridade até meados dos anos 70 do século passado, no que tange à cobertura de benefícios e direitos e às formas de financiamento, a exemplo do modelo anglo-saxão (Inglaterra/Irlanda), modelo nórdico (Suécia/Noruega/Finlândia/Países Baixos), modelo continental (Alemanha) e modelo latino (Portugal/Espanha/Grécia/Itália), os quais não cabe detalhar neste espaço. (ESPINA, 2007).

Diante da crise do Estado de Bem-Estar social, a partir dos anos 90 do século passado, emerge no panorama capitalista mundial uma nova geração de políticas sociais, a que os autores denominam **políticas sociais ativas**:

Face à designada “nova questão social” e aos “novos” problemas sociais que lhe dão forma, toda a lógica de intervenção neste campo começa a anunciar “novas” soluções, enquadradas, no âmbito da política social por uma “nova geração de políticas”, as designadas “políticas sociais activas”, cuja fundamentação assenta nos princípios da territorialização e contratualização, no estabelecimento de parcerias diversas para a concretização dos objectivos da política e no discurso da participação e do empowerment. (CARIA E SILVA, [2012?], grifos dos autores).

Tais políticas sociais ativas representam a passagem de um modelo de Estado provedor (*welfare*) para o de Estado regulador (*workfare*). Noutras palavras, os beneficiários das políticas sociais têm a obrigatoriedade de retribuir os benefícios

através de uma busca ativa de alocação no mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as políticas sociais ativas rejeitam o papel compensatório e atuam de forma reguladora para manter os empregos, a garantia de ocupações úteis e de realocação para os desempregados, a garantia da frequência escolar para as crianças, etc. Estas medidas passam por estratégias de acomodação de trabalhadores no setor de mercado denominado “terceiro setor”, por meio da chamada “economia solidária” ou por via dos programas de certificação e requalificação profissional. (MOSER, 2011).

Para delimitar a noção de proteção social da qual se fala aqui, apoia-se a formulação de Giovanni (2008) que, por sua vez, toma de empréstimo a Niklas Luhman o seguinte conceito:

Assim, chamo de sistema de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio ou as privações. Incluo nesse conceito também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobre vivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (LUHMAN, [?] apud GIOVANNI, 2008).

Por esse viés, interpreta-se que a proteção social não pode ser encarada apenas como um conjunto de medidas protetivas dirigidas aos despossuídos de qualquer base material, os “miseráveis”, e sim como um sistema pensado, controlado e financiado por toda a sociedade, em benefício de todos, mesmo que sua distribuição deva ser desigual, de acordo com as necessidades de cada segmento social, para garantir bem-estar em situações de normalidade, além de proteção especial, em situações de emergência ou crise.

## **2 | A PROTEÇÃO SOCIAL SOB EFEITO DO NEOLIBERALISMO**

O resumo histórico acima remete às influências e desdobramentos que as medidas de proteção social na Europa tiveram no Brasil, país de origem colonial-escravista, com industrialização tardia e dominado por grandes desigualdades.

A primeira iniciativa de seguridade no Brasil tomou a forma da Lei Eloy Chaves (1923), voltada para os trabalhadores ferroviários, dando partida a uma seguridade social fundada na lógica do seguro, dependente das contribuições advindas dos salários dos trabalhadores segurados, que majoritariamente custeavam sua manutenção. Essa lógica contributiva, com pouca cobertura assistencial, se manteve até a Constituição de 1988, quando novos paradigmas se impuseram como produto das lutas e pressões organizadas da sociedade, apesar do aparato neoliberal já estar disseminado pelo mundo à esta altura. (PEREIRA, 2009).

Com o advento da nova Carta Magna de 1988 inaugurou-se uma formatação de seguridade social que incorporou elementos do modelo bismarckiano, no que tange à previdência social, fundada no sistema contributivo, assim como elementos do modelo beveridgiano, no que tange à cobertura da saúde e à assistência social. Tornou-se então um modelo híbrido, porém bem mais avançado do que tudo que havia até então. (BEHRING & BOSCHETTI, 2009). Representou então um grande avanço dos direitos sociais, resultante das lutas dos movimentos sociais organizados. Os problemas começam quando se verifica o descumprimento de vários princípios previstos em lei ou quando esses não são adequadamente aplicados.

O financiamento é o ponto mais nevrálgico, entre todos os pontos problemáticos da seguridade social, haja vista que a maior parte dele se compõe da massa de salários, a partir do qual se baseiam as contribuições dos patrões e dos trabalhadores. As outras fontes de financiamento partem das receitas da União (Estados e Distrito Federal) e são obtidas pelas transferências de impostos recolhidos de maneira injusta da sociedade. A massa de salários paga muito mais impostos - mais de 65% das receitas da União - que a massa de lucros. (SALVADOR, 2012). Ou seja, os trabalhadores pagam mais impostos que os capitalistas. As outras formas de financiamento, tais como a CPMF são também contribuições sociais, uma vez que os grandes capitalistas repassavam os custos deste imposto para os produtos finais, o que obrigava os consumidores, trabalhadores e sociedade em geral a participar novamente deste custeio.

Somente para lembrar, a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras) incidia sobre todas as operações bancárias, e foi adotada entre 1997 e 2007 com a finalidade de custear a Saúde Pública, a Previdência Social e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Sobre todas essas questões verifica-se ademais uma grande sangria dos recursos da seguridade posto que há uma prerrogativa dada aos governos, através do mecanismo chamado DRU - Desvinculação das Receitas da União, que permite ao Estado recolher mais de 20% das receitas da União para aplicar em pagamentos dos serviços da dívida pública, além de poder aplicá-los na esfera financeira, contribuindo para elevação da taxa de juros e para a manutenção da perversa ciranda financeira que caracteriza o estágio atual de desenvolvimento capitalista. (SALVADOR, 2010).

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. (SENADO FEDERAL).

Além desta sangria há também a perda de receitas uma vez que o Estado faculta a diversas organizações a isenção fiscal, também denominado renúncia fiscal, seja para entidades identificadas como pertencentes ao “terceiro setor” que prestam serviços socioassistenciais não lucrativos – porém custeados com dinheiro público –

seja para empreendimentos capitalistas que se proponham produzir bens e serviços que interessam pontualmente ao Estado, mediante redução nos custos de produção, especialmente em momentos de crise econômica, como se verifica desde 2008. Os governos dos últimos 12 anos, fizeram uso constante desta prerrogativa, ao incentivar, por exemplo, a produção de automóveis a preço mais acessível, através de regimes especiais de tributação. (BARROS, 2015; DANTAS, 2012; MACIEL, 2010). Entretanto, do ponto de vista dos trabalhadores deste ramo esses incentivos fiscais não trouxeram alívio ao desemprego ou mesmo alguma melhoria salarial, o que poderia impactar positivamente no aspecto da proteção social. Pelo contrário, tais incentivos serviram como propulsores de remessa de lucros para as matrizes das empresas fabricantes de automóveis no exterior. (DANTAS, 2012).

Entre os impactos do modelo neoliberal no custeio das políticas sociais está a prorrogação e o aumento da DRU o que significa que o governo pode dispor livremente de verbas que seriam destinadas à saúde, educação ou previdência para uso em qualquer despesa que considere prioritária. Este instrumento estava previsto para vigorar até dezembro de 2015, mas uma emenda constitucional já prevê a sua prorrogação até 2023 com alargamento do percentual para 30%. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015; SENADO FEDERAL, 2016).

Por fim, e igualmente importante, verifica-se no Brasil uma taxa de corrupção e sonegação fiscal que assombra o mundo, evidenciando-se que muitas destas condutas ilícitas são aplicadas exatamente contra os recursos públicos destinados à seguridade social. A própria dívida pública, que cresce interminavelmente e se eterniza, representa um mecanismo de subtração de recursos para beneficiar os grandes investidores, retroalimentando a corrupção endêmica. (FATORELLI, 2015). A dívida pública é parte intrínseca do movimento do capital. Representa o somatório dos empréstimos contraídos pelo Estado junto a credores nacionais e estrangeiros, sejam eles públicos, privados, bancos de fomento, organismos multilaterais ou mesmo outros governos. (AUDITORIA, 2013). Ela é impagável e cresce continuamente porque o capital financeiro não tem como aplicar todo esse dinheiro, especialmente em períodos de crise. Não há como pagar a dívida porque esse volume de capital não tem correspondência com a riqueza material existente na sociedade. Além disso, a dívida pública consome um volume considerável de recursos que deveriam ser aplicados em políticas e programas sociais, especialmente nas áreas de educação e saúde.

Verifica-se também, mais recentemente, dentro da distribuição das despesas com a seguridade social, um pequeno aumento de gastos com as demandas da assistência social, especialmente com os programas de transferência de renda, provavelmente relacionado ao Programa Bolsa Família, ao mesmo tempo em que ocorre uma queda no volume de recursos destinados à saúde pública, o que caracteriza um deslocamento de recursos para atender demandas emergenciais, desprestigiando a única perna do tripé clássico da seguridade social que tem caráter universalista. (ROJAS, 2009).

A concepção de seguridade social, aqui defendida, funda-se numa visão

ampliada, englobando, além da saúde, previdência e assistência social, as políticas sociais voltadas para educação, emprego/renda, moradia, lazer e segurança, direitos previstos no art. 6 da Constituição Federal, embora se reconheça que o “núcleo duro” das políticas sociais contemporâneas, aqui debatidas, não incorpora as três últimas modalidades citadas (moradia, lazer, segurança). (GIOVANNI, 2008).

Há clareza de que o Estado não pode prescindir das políticas sociais, pois

[...] pô-las em causa feriria a legitimidade dos estados, os modelos de desenvolvimento social e económico democrático, a lealdade dos trabalhadores necessária à produção de bens e serviços e o próprio consumo, razão de ser do mercado. (GRANJA, 2008, p. 243).

Os Estados modernos necessitam das políticas sociais para manter sua legitimidade e favorecer o atual estágio de desenvolvimento capitalista. A lealdade dos trabalhadores e do subproletariado é fundamental para a produção e consumo dos bens e serviços. Especialmente após as grandes crises mundiais e depois da II Guerra, os governos se especializaram no que alguns autores denominam *government by policies* em lugar de *government by law*. Noutras palavras, em lugar da força bruta e do braço firme da lei e da ordem para conter insatisfações sociais e crises, usam-se as políticas públicas, especialmente as políticas sociais voltadas para seguridade social.

Particularmente, nos últimos 15 anos, no bojo da crise que se espalhou pelo mundo e aportou no Brasil mais tardiamente, está em curso no país um projeto que Alves (2013) classifica como neodesenvolvimentista que se caracteriza pela retomada do desenvolvimento capitalista em torno de um novo patamar de acumulação utilizando para isso o mecanismo do Estado. Nesta concepção de desenvolvimento prevê-se criar novas condições macroeconômicas de crescimento, além de ampliar o mercado interno, por meio da redução da pobreza, via uso de políticas redistributivas, tendo o subproletariado como base social. O projeto neodesenvolvimentismo se comporia por:

1. Programas de incentivo estatal contribuindo para a oligopolização da economia (fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDES);
2. Programas de investimentos públicos em infraestrutura - com ou sem parceria público-privada;
3. Programas estatais de transferência de renda (bolsas, salário-mínimo e formalização salarial) visando a valorização do mercado interno de consumo. (ALVES, 19/08/2013).

Tal modelo tem sido adotado por causa da relativa estabilidade da moeda, tendo o Estado assumido o papel de investidor e de financiador da economia, fazendo uso mais ampliado (embora ainda restrito e focalizado, diante das reais necessidades das populações empobrecidas) de programas de transferência de renda endereçadas aos segmentos mais pauperizados. De fato, constata-se a redução do volume de pobreza, tendo sido retirado uma parcela dessa população da situação de total miserabilidade. Essa parcela migrou um passo acima no patamar do subproletariado, assumindo o

papel de consumidor de bens e serviços. Como bem diz Alves:

Portanto, na medida em que o neodesenvolvimentismo busca redistribuir renda e diminuir a desigualdade social, ele tenta resgatar o povo não das misérias modernas, mas das misérias históricas herdadas do nosso passado colonial-escravista. (ALVES, Parte II, 2013).

Entretanto, interpreta-se essa redução de miséria material como estando intrinsecamente associada a uma concentração ainda maior da riqueza no Brasil, no mesmo período. Um dossiê sobre o processo eleitoral em 2014, elaborado por uma publicação portuguesa, informa:

Um estudo recente de três investigadores da Universidade de Brasília veio repor a verdade sobre o mito de que a desigualdade diminuiu no Brasil dos governos presididos pelo PT. Os investigadores desconfiaram dos dados colhidos pelo Pnad (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar), que davam base a essa afirmação. Porque essa pesquisa era eficaz para retratar quem tem rendimentos de trabalho ou rendimentos fixos, mas não para quem tem proventos de aplicações financeiras, por exemplo. Desta forma, os dados do Pnad concluíam sempre que havia redução da desigualdade, porque tinha aumentado o rendimento dos mais pobres, devido às diversas bolsas. Mas os investigadores refizeram os cálculos usando os dados do IRS. E descobriram que se era certo que o rendimento dos mais pobres aumentara, o dos ricos aumentara também – e não pouco. De facto, segundo o estudo, os 5% mais ricos detinham cerca de 40% do rendimento total do país em 2006 e passaram a ter 44% em 2012. O grupo dos 1% mais ricos detém 25% da riqueza do país (mais que nos EUA!) e os 0,1% mais ricos 11%. (ESQUERDA.NET, 2014).

A redução da desigualdade pressupõe que a renda seja melhor distribuída, que se reduza a concentração de riquezas. Na verdade, o Estado neste modelo está assumindo o papel de distribuidor de recursos sem penalizar as grandes fortunas e os grandes capitais. Em algum momento essa contabilidade vai apresentar furos intoleráveis.

Além do aumento da concentração de renda que eleva a desigualdade social, o modelo adotado vem se mostrando eficaz na divulgação da ilusão de que houve redução da pobreza e desigualdade, tentando convencer a todos que “questão social” é sinônimo de exclusão, promovendo na verdade uma “assistencialização da seguridade social” (RODRIGUES, 2007 apud SANTOS, 2012, p.440-441). Desta forma, reduz-se o direito ao trabalho e à proteção social de natureza universalizante. (Idem).

Claro que ampliar o mercado interno de consumo no Brasil e reduzir a pobreza, mesmo que em níveis pouco significativos, representa um passo histórico porque a fome e a miséria não esperam revoluções. Há que assegurar o mínimo até para que estas parcelas da população possam enxergar outras alternativas a seguir. Não se pode esquecer, entretanto, que o proletariado brasileiro tem outras demandas que esse modelo não poderá atender. A melhor expectativa é a de que, uma vez tendo suas necessidades primárias atendidas, o subproletariado possa se juntar ao conjunto dos segmentos proletarizados na luta por demandas históricas.

No dizer de Alves (Parte I, 2013) o neodesenvolvimentismo não pretende resgatar as promessas civilizatórias do Estado de Bem-Estar. Apenas pretende garantir suportes mínimos de sobrevivência sob o nome de programas de transferência de renda nos limites estreitos vinculados à assistência social aos mais pobres, inclusive porque as políticas de proteção social sozinhas não são capazes de resolver os problemas sociais.

Rodrigues [2008?] alerta para os efeitos psicossociais que este modelo pode ter através do risco de se criar uma “cidadania passiva”, fácil de ser manipulada com fins eleitoreiros. Embora a autora também considere que, ao ser descolada da situação de extrema pobreza, parcelas dessa população poderão vislumbrar a possibilidade de conquistar outros direitos, antes impossíveis de sequer serem almejados. Lembra, entretanto, que tal avanço só será possível se houver alguma estabilidade ou permanência a longo prazo destas populações numa situação social menos desprivilegiada.

Uma consequência fundamental das medidas neodesenvolvimentistas no país, merecedora de análises mais detalhadas em outro momento, refere-se ao papel dos movimentos sindicais, os quais foram grandemente desmobilizados nesta fase por meio de cooptação de lideranças que passaram a ocupar cargos dirigentes na gestão do Estado. Se os anos 80/90 do século passado se caracterizaram por movimentos sociais intensos e pela participação ativa da sociedade civil, resultando em conquistas históricas nas políticas sociais e consequente reforço na proteção social, os anos iniciais do séc. XXI, em especial entre os anos 2003-2011, período que corresponde aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, os movimentos sindicais padeceram de um relativo acanhamento que certamente contribuiu para a redução do protagonismo político dos trabalhadores formais.

A crise econômica e de governabilidade que se instalou no país no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, (mandato interrompido por *impeachment* em 2016) indica que os poucos benefícios conquistados, incluindo-se aí os programas de transferência de renda, já estão em risco. Alguns outros programas sociais, tais como o Programa Minha Casa, Minha Vida, o FIES – Fundo de Financiamento Estudantil, vinculados às políticas de moradia ou de educação, já perderam o fôlego e a abrangência social que possuíam, na medida em que novas condicionalidades e restrições foram impostas nos anos recentes.

Apesar disso, vários estudiosos de políticas públicas interpretam que as políticas sociais carregam hoje um grande potencial gerador de empregos e renda como nunca visto na história da proteção social. (GIOVANNI, 2008). Essa característica marca indelevelmente a perspectiva neodesenvolvimentista neste campo já que “o neodesenvolvimentismo aparece no plano da luta de classes mundial, como projeto burguês alternativo à lógica destrutiva do neoliberalismo” (ALVES, Parte I, 2013), disposto a contribuir para reduzir os efeitos da crise que dominou o capitalismo após a globalização.

### 3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva de proteção social aqui debatida incorpora tanto o tripé clássico da seguridade social, saúde, previdência e assistência como abrange as políticas sociais previstas em artigo constitucional e que, uma vez aplicadas dentro de critérios democráticos, são minimamente garantidoras dos direitos sociais básicos.

No que tange aos benefícios sociais e aos programas de transferência de renda entende-se que são parte fundamental e integrante do estágio de desenvolvimento capitalista que o Brasil apresenta, mas não podem vir a substituir os salários e os empregos. Os benefícios sociais deveriam ser compatíveis com o emprego e renda, alargando e fortalecendo a rede de proteção social.

Além disso, seria coerente defender a proposta de uma renda cidadã para atender às necessidades humanas básicas objetivas e universais (PEREIRA, 2011), diferindo frontalmente de renda mínima. Tal renda, de caráter incondicional, universal, sem restrições, vitalícia, seria oferecida a todos os que nascem no país, e composta de maneira a assegurar a satisfação de necessidades básicas, como alimentação, moradia, saúde, lazer e educação, como parte dos princípios éticos e de justiça social.

Não se trata de defender a ilusão socialdemocrata da justiça e igualdade nos moldes capitalistas, porque está clara a lógica de funcionamento deste sistema e como ele se estrutura sobre a exploração e a desigualdade social. Entretanto, uma medida como essa, associada a outras complementares, a exemplo do imposto de renda negativo, poderia reduzir o estigma a que os beneficiários dos programas de transferência de renda são submetidos e amenizar a desigualdade de renda, através de uma distribuição real e mais equitativa da riqueza.

Por fim, do ponto de vista dos movimentos sociais contemporâneos, observa-se um encolhimento dos organismos de luta clássicos, tais como os partidos e sindicatos, e o surgimento de uma nova onda de participação política e protestos sociais fora dos padrões tradicionais, ambos merecedoras de mais análises dos intelectuais e estudiosos. As marchas de rua ocorridas em 2013 parecem ser um marco histórico e um bom exemplo disso, corroborando uma vaga sensação de insatisfação e desilusão que percorre a sociedade civil e que vem tomando corpo país a fora.

### REFERÊNCIAS

ALVES, Giovannni. **Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil**. Parte I. 20/05/2013. Disponível em:< <http://blogdaboitempo.com.br/2013/05/20/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-i/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

ALVES, Giovannni. **Neodesenvolvimentismo e precarização do trabalho no Brasil**. Parte II. 19/08/2013. Disponível em:< <http://blogdaboitempo.com.br/2013/08/19/neodesenvolvimentismo-e-precarizacao-do-trabalho-no-brasil-parte-ii/>> Acesso em: 20 out. 2014.

AUDITORIA cidadã da dívida. **O que é dívida pública?** Disponível em:< <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf>> Acesso em 08 mar. 2016.

BARROS, Michelle. Governo federal concede subsídio para dar fôlego à indústria automotiva. **Jornal da Globo**. 20/08/2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/08/governo-concede-juros-subsidiados-para-dar-folego-industria-automotiva.html>> Acesso em 08 mar. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**. Fundamentos e história. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta renova DRU até 2023 e amplia desvinculação para 30% da receita**. 08/07/2015 - 23h53. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/491966-PROPOSTA-RENOVA-DRU-ATE-2023-E-AMPLIA-DESVINCULACAO-PARA-30-DA-RECEITA.html>> Acesso em: 08 mar. 2016.

DANTAS, Iuri. Indústria automobilística teve isenção de R\$ 1 milhão por emprego criado. **O Estado de São Paulo**. 02/07/2012. Disponível em:< <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,industria-automobilistica-teve-isencao-de-r-1-milhao-por-emprego-criado-imp-,894467>> Acesso em: 08 mar. 2016.

ESPINA, Álvaro. **Modernización y estado de bienestar em España**. Jan/2007. Disponível em:< [https://www.researchgate.net/profile/Alvaro\\_Espina2/publications](https://www.researchgate.net/profile/Alvaro_Espina2/publications)>

GIOVANNI, Geraldo di. **Políticas públicas e políticas sociais**. 22/08/2008. Disponível em:< <http://geradigiovanni.blogspot.com.br/2008/08/politicas-pblicas-e-poltica-social.html>> Acesso em: 20 out. 2014.

ESQUERDA.NET. **Dossier 236**. Brasil: surpresas até ao fim na eleição presidencial. Disponível em:< <http://www.esquerda.net/dossier/brasil-surpresas-ate-ao-fim-na-eleicao-presidencial/34360>> Acesso em: 10 out. 2014.

FATORELLI, Maria Lúcia. In: **Conferência sobre Auditoria da Dívida Pública e Ajuste Fiscal**. Vídeos, Parte I e II. Salvador: UFBA, 23/11/2015. Disponíveis em:<<https://www.youtube.com/watch?v=1oUd5p6W5-g>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=i7jJOrEQCS0>>. Acesso em 11 mar. 2016.

GRANJA, Berta Pereira. **Assistente Social**. Identidade e Saber. 2008. 425 f. Tese de doutorado em Ciências do Serviço Social. Universidade do Porto, Porto, 2008.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. **Política de incentivos fiscais**: quem recebe isenção por setores e regiões do país. Estudo-consultoria legislativa. Câmara dos Deputados. Brasília/DF, março/2010. Disponível em :< [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009\\_9801.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf)> Acesso em: 08 mar. 2016.

MOSEER, Liliane. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 68-77, jan./jun. 2011

OTTA, Lu Aiko. Governo quer aumentar impostos para compensar CPMF. **O Estado de São Paulo**. 10/02/2016. Disponível em:< <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-estuda-mais-aumentos-de-impostos-para-compensar-a-cpmf,10000020638>> Acesso em: 11 mar. 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**. Temas & questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez/CNPq, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**. Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Redistributivas & Direitos Cívicos e Sociais no Brasil**: o dilema de construir a democracia num ambiente de desigualdade. Disponível em:< <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/42P.pdf>> Acesso em: 23 out. 2014.

ROJAS, Berenice. A política de seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social**. Direitos e competências profissionais. CFESS: Brasília, 2009.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, nº2, p. 04-22, jan/jun. 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 111, p. 430-449. jul/set 2012.

SENADO FEDERAL. **DRU**. Disponível em:< <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>> Acesso em: 08 mar. 2016.

SENADO FEDERAL. **Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023**. Disponível em:< <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 20 ago. 2018.

SILVA, Telmo H.; SILVA, Margarida Santos. **Pensar e fazer o trabalho social**: encruzilhadas entre o mundo da ciência e a ciência do mundo. Porto, [2012?].

## ÍNDICES DE GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA: APLICAÇÃO COMPARADA AOS CASOS DO PERU E COLÔMBIA

**Fábio Rodrigo Ferreira Nobre**

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI – UEPB)  
João Pessoa – PB

**RESUMO:** Os Estudos de Segurança Internacional, como um dos mais tradicionais campos de estudo das Relações Internacionais, já sofreram, ao longo da história, profundas modificações e adaptações epistemológicas. As ampliações no referencial de segurança e nas possíveis fontes de ameaça fizeram a disciplina se afastar de uma totalidade estatocêntrica e essencialmente positivista. Desse modo, os estudos de Segurança Humana, se estabeleceram como um proeminente subcampo da área, sendo utilizado com mais frequência entre os acadêmicos, pelas organizações internacionais e, em certos momentos, também pelos Estados como o caminho mais adequado da segurança. Entretanto, a tradição metodológica dos Estudos Estratégicos segue a questionar o conceito, por sua suposta mínima operacionalidade e duvidosa possibilidade de mensuração. De tal maneira, buscamos indagar, no proposto artigo, o quão superficial é a lógica da Segurança Humana e se ela é, de fato, inaplicável. O presente artigo se propõe a analisar a evolução metodológica do campo

de estudo em questão e as potenciais técnicas de mensuração do mesmo. Com o objetivo de apontar uma possível falácia na forma como a Segurança Humana vem sendo encarada, em grande medida, pelo meio científico nos Estudos de segurança, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: num primeiro momento, contextualizamos a criação do campo da Segurança Humana. As propostas de métodos de mensuração existentes são apresentadas no ponto seguinte. Numa terceira seção, é realizada uma análise das variáveis levantadas pela teoria da Segurança Humana, demonstrado quais delas são, de fato, operacionalizáveis e epistemologicamente aceitáveis. Em seguida, nossa proposta é submetida a teste em dois casos de análise comparados, a ver, as reações do Estado peruano aos embates contra o grupo “Sendero Luminoso” nos processos de paz recentes, e a participação da Colômbia nos processos de Paz do governo Pastrana. Por fim as conclusões da pesquisa são apresentadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Humana; Mensuração; Peru; Colômbia; Métodos e Técnicas em Segurança.

**ABSTRACT:** The International Security Studies, as one of the most traditional fields of study of International Relations, have gone, throughout history, through profound shifts and epistemological adaptations. The extensions in

the security framework and in the possible sources of threat have made the subject move away from a statocentric and essentially positivist totality. Thus, the Human Security studies have established themselves as a prominent subfield in the area, being used more frequently among academics, international organizations and, at times, also by States as the most appropriate way of defining security. However, the methodological tradition of Strategic Studies continues to question the concept, due to its supposed minimum operability and dubious possibility of measurement. In such a way, we seek to inquire, in the following research, how superficial the logic of Human Security is and if it is, in fact, inapplicable. The present article proposes to analyze the methodological evolution of the field of study in question and the potential techniques of its measurement. With the aim of pointing out a possible fallacy in the way that Human Security has been viewed, to a great extent, by the scientific milieu in Security Studies, the work is structured as follows: in the first moment, we contextualize the creation of the Human Security field. Proposals for existing measurement methods are presented in the following section. In a third section, an analysis of the variables raised by the Human Security theory is performed, demonstrating which of them are, in fact, operable and epistemologically acceptable. Then, our proposal is tested in two comparative analysis cases, to see, the reactions of the Peruvian State to the attacks against the group “Sendero Luminoso” in the recent peace processes, and the participation of Colombia in the peace processes of the government Pastrana. Finally, the conclusions of the research are presented.

**KEYWORDS:** Human Security; Measurement; Peru; Colombia; Methods and Techniques in Security.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com cerca de vinte anos após a sua divulgação massiva – acompanhando o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994 – a Segurança Humana continua sendo tratada como um conceito novo e, essencialmente, contestado. Apesar de ter alicerçado a construção de um aparato teórico robusto e ser adotado por instituições e nações como Japão, Canadá e Noruega, sua suposta fraca aplicabilidade na agenda política e questionada operacionalidade descredita o conceito com frequência razoável.

As críticas principais apontam para uma ferramenta sem uma definição única que sirva de parâmetro comparativo ou de análise ou, em especial, nenhum consenso sobre alguma estrutura de mensuração. Os constantes ataques se uniram a fragilidade do corpo teórico da Segurança Humana no seu processo de enfraquecimento. A corrente foi fragmentada em dezenas de linhas de pensamento distintos, comumente enquadradas em duas escolas maiores, as abordagens ampla e estreita.

Tendo perdido muito do seu poder de desafiar as abordagens clássicas, papel assumido no ápice do surgimento das chamadas novas abordagens (BUZAN, HANSEN,

2012), a Segurança Humana encontra-se em momento de gritante necessidade por renovação e reafirmação. Tal caminho pode ser dar num alinhamento mais ferrenho aos Estudos Críticos de Segurança, ou através da adoção de uma postura mais positivada, levando em consideração técnicas de mensuração e conceitos claros. (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013.)

O presente artigo se propõe a abordar o processo de ascensão e queda do conceito de Segurança Humana, partindo de uma promissora ferramenta teórica a um conceito por vezes negligenciado nos foros de debate de Segurança Internacional, ainda imersos em uma estrutura tradicional de análise. Visamos identificar as potenciais técnicas de mensuração do mesmo. Com o objetivo de apontar uma possível falácia na forma como a Segurança Humana vem sendo encarada, em grande medida, pelo meio científico nos Estudos de segurança. Para tanto, tomaremos como base para um *comparative study* entre o caso peruano - o momento de diálogos de paz entre a justiça peruana e o grupo conhecido como Sendero Luminoso, nos anos iniciais do processo conhecido como *Comisión de Verdad y Reconciliación*, a comissão da verdade, no país. – e o caso colombiano e o interminável embate entre governo, Forças Armadas e grupos insurgentes, focando no processo de paz do governo Pastrana (1998-2002), que trazia uma série de inovações no que dizia respeito à inserção social nos diálogos.

O artigo está estruturado da seguinte maneira, num primeiro momento expomos nosso arcabouço teórico e seu contexto histórico, apresentando o surgimento e evolução do pensamento da Segurança Humana, em suas distintas abordagens. A seguir, será apresentado um levantamento das técnicas de mensuração mais utilizadas na corrente em questão. A terceira seção apresenta uma análise dos processos de paz elaborados no Peru e Colômbia, a fim de identificar intentos voltados à geração de Segurança Humana, com base nas variáveis consideradas relevantes para tal teoria. As considerações finais concluem o trabalho.

## A SEGURANÇA HUMANA E O ENFOQUE NO INDIVÍDUO

Dentro das chamadas novas abordagens que inundaram o campo da Segurança Internacional após a Guerra Fria, estão aquelas que falam da Segurança Humana. A primeira vez que a ideia foi tratada, de maneira efetiva, foi em 1994, num relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). Surge no âmbito da Organização das Nações Unidas, parte de um projeto denominado *United Nations Intellectual History Project*, que visava a aumentar a confiança dos Estados – entre si e nas instituições – melhorando assim as condições de segurança internacional (MIAL, RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 2005, p.38). Ademais, ele trazia em si, críticas à forma como a segurança havia sido tratada até então. “O conceito de segurança por muito tempo foi interpretado de forma restritiva: a segurança do território às agressões externas, ou como a proteção dos

interesses nacionais na política externa ou como a segurança global da ameaça de um holocausto nuclear.” (UNDP, 1994, p.22).

Assim sendo, especialmente durante a década de 1990, o conceito de Segurança Humana se desenvolveu profundamente atrelado ao de Desenvolvimento Humano, convergência através da qual alcançou grande êxito nos foros políticos de debate.

A Segurança Humana está geneticamente vinculada ao enfoque do desenvolvimento humano, surgido em 1990 como fruto de um largo processo de reformulação do desenvolvimento no qual foi determinante, por exemplo [...] a aparição do conceito de *necessidades humanas básicas* e mais tarde do de *capacidades humanas*. (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.23)

O conceito desenvolvido no relatório do PNUD (1994) passava a englobar não apenas questões territoriais tradicionais e referentes ao Estado, mas colocava em foco, também, outras sete dimensões da segurança: econômica, alimentar, política, ambiental, comunitária, do indivíduo e da saúde (KALDOR, BEEBE, 2010, p.6). A partir de sua evolução, portanto, o conceito foi sendo trabalhado e desenvolvido. A definição formulada por Kaldor e Beebe (2010, p.5) apresenta a Segurança Humana em três aspectos: 1) diz respeito à segurança do dia-a-dia dos indivíduos e das comunidades onde vivem, sem levar em consideração a segurança estatal e das fronteiras; 2) se refere a diferentes tipos de segurança, e não apenas aquela que é relativa à proteção estatal contra inimigos externos. Assim, inclui também ameaças à integridade física dos indivíduos e àquelas ligadas as suas capacidades de suprir necessidades básicas relacionadas a questões socioeconômicas. Esses dois aspectos vão representar as duas vertentes do conceito e se resumem no que vai se chamar de *freedom from fear* e *freedom from want*; 3) reconhece que a segurança não se delimita a um território ou Estado, mas que precisa atravessar fronteiras já que também os conflitos, grupos terroristas e crimes, tornaram-se transnacionais. Dessa forma, observamos que a Segurança Humana se propõe a questionar diversos aspectos: no meio político, as relações de poder existentes entre estados ou dentro deles e, no plano teórico, as abordagens tradicionais de segurança que privilegiam as questões militares estatocêntricas.

Por *freedom from fear*, nos referimos a um estado de relações tal que os indivíduos e nações preveem, com uma alta probabilidade, um grande evento negativo, no futuro, um evento com uma utilidade negativa relativamente alta, e essa expectativa domina sua vida e existência - se eles vivem sob a sombra de enchentes, terremotos, fome, guerra (interna ou externa) ou outras calamidades. Por *freedom from want* implicamos que nem na vida dos indivíduos nem na vida das nações, as necessidades primárias devem ficar não satisfeitas. Assim, nos referimos principalmente àquelas necessidades como fome, sede, abrigo, sexo, segurança básica. Está ligada principalmente à falta de desenvolvimento pessoal, obstaculizado por quaisquer motivos. (KERR. 2007.)

É válido ressaltar que o conceito aqui construído tem como cenário, conflitos em

curso. Nesses casos, apesar da abordagem de segurança humana visar, acima de tudo, prevenir a violência, combatendo as condições que levam a sua geração, em casos de guerras que já eclodiram, ela “[...] se concentra em como conter a violência, mais do que como ‘vencê-la’” (KALDOR, BEEBE, 2010, p.7). Ainda assim, isso não significa que o uso da força deva ser descartado como ferramenta em certas situações. “A força tem um papel essencial nas operações de Segurança Humana: às vezes é preciso ser capaz de proteger as pessoas utilizando o que é conhecido como *hard power*.” (KALDOR, BEEBE, 2010, p.7). Porém, a novidade trazida por essa teoria é que a ação dos militares deve estar entrelaçada a dos policiais locais, profissionais de saúde e acima de tudo, dos próprios civis.

Por propor uma diferente abordagem das questões de segurança, esse o conceito vem gozando, desde os anos 1990, de maior prestígio nas discussões que versam sobre o desenvolvimento e os direitos humanos. Porém recebe as mais potentes críticas do outro campo ao qual pertence, o da Segurança (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.34). Por um lado, os estudos mais tradicionais condenam a ferramenta por um alargamento desmedido e uma nebulosa definição sobre quais elementos, de fato, fazem parte dessa agenda de pesquisa, possuindo uma “formulação imprecisa, que contempla como questões de segurança múltiplos problemas que não o são, o que implica uma desnaturação dos estudos de Segurança e, sobretudo, o risco de minimizar as autênticas ameaças a ela.” (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.24). Por outro lado, os estudos críticos de segurança apontam para algumas falhas fundamentais do conceito. Para esses, o conceito não atinge os objetivos aos quais se propõe, não desafiando, de fato o domínio do pensamento tradicional voltado para o Estado. Há uma visível ausência de potencial transformador e profundidade crítica. Dessa forma, a Segurança Humana torna-se frágil ou, ainda mais grave, vulnerável à manipulação por parte dos grupos mais fortes da dominação. Aliado à ideia de responsabilidade de proteger (R2P), há a instrumentalização da abordagem, por parte de Estados ocidentais (PÉREZ DE ARMIÑO, 2013. p.35).

## **RACHADURAS INTERNAS NO PENSAMENTO DA SEGURANÇA HUMANA**

A discussão conceitual da Segurança Humana é visivelmente essencial para a sua compreensão, uma vez que não só a distinguiu dos demais estudos de Segurança, como causou grandes cisões internas. O debate que girou em torno das supracitadas liberdades polarizaria a Segurança Humana entre os que defendiam uma abordagem mais focada na violência física, e aqueles que insistiam na necessidade de ir além do enfoque mais tradicional.

A falta de consenso gerou uma vasta diversidade conceitual, na qual alguns autores acabaram sobressaindo-se, obtendo lugar de destaque nos debates. Dentre este consistente universo conceitual, optamos, aqui, pela exposição das abordagens

de alguns trabalhos julgados como fundamentais para a compreensão instrumental da Segurança Humana.

A via das chamadas escolas amplas da Segurança Humana acreditam que o pensamento de segurança deve, de fato, ir além da ameaça de violência física, como o apontado no relatório do PNUD. Para os defensores dessa linha de pensamento, a Segurança Humana trata não apenas do *freedom from fear*, mas também do *freedom from want*. Significa que as ameaças tradicionais, mais facilmente mensuráveis e observáveis não ficam de fora do planejamento e das políticas de segurança, no entanto, é necessário adicionar valores e liberdades humanas. A aceitação de tal pensamento é fortemente pleiteada por diversos autores, mesmo havendo diferentes percepções sobre a abrangência da segurança humana como proteção do centro vital da vida humana - Para autores como Alkiri, membro da Comissão da Segurança Humana ao lado do Nobel da Paz Amartya Sen desde 2003, o objetivo da Segurança Humana é proteger o que chama de *vital cores* da vida humana, para evoluir as liberdades e satisfações do indivíduo. (KERR, 2007. p. 95)

Os proponentes de abordagens mais estreitas, assim como críticos mais tradicionais, fortaleceram o coro dos que apontavam para a carência de poder de mensuração do conceito. Para estes teóricos, o pensamento da Segurança Humana seria mais preciso e ganharia em acurácia se pudesse se focar na ameaça da violência política contra os indivíduos, seja pelo Estado ou por quaisquer outros atores, a proteção dos indivíduos da guerra e de outras formas de violência. Segundo essa linha de pensamento, "(...) há valor em defender a ampliação da agenda de segurança para incluir a abordagem ampla, mas fazer isso teria custos analíticos." (KERR, 2007. p.95).

Nesses termos, uma das proposições mais bem acolhidas do campo foi apresentada pelo indiano Kanti Bajpai. O autor realiza uma análise baseada na opinião de dez mil indianos, no que diz respeito à sensação de insegurança, e propõe um índice de mensuração da Segurança Humana baseado em onze medidas de ameaças. Para Bajpai, as ameaças e capacidades de lidar com elas "variam de acordo com o tempo, de forma que uma definição conceitual universalista é uma ideia equivocada. O estudo da SH (...) deve se concentrar em expectativas de ameaças e possíveis respostas." (BAJPAI, 2010. p. 53)

A outra das principais questões críticas à Segurança Humana se desenvolveu em torno da ausência de parâmetros para comparação e mensuração. Nesse aspecto, Taylor Owen desenvolve uma longa revisão sobre os métodos já existentes para que a Segurança Humana possa ser medida e operacionalizada. Apesar de considerar tal crítica por vezes vazia, frente à proposta não positivista da Segurança Humana, Owen ratifica a necessidade de mecanismo de mensuração por quatro fatores:

Primeiro, a mensuração ajuda a definir o conceito muitas vezes ambíguo de segurança humana. Em segundo lugar, a mensuração pode revelar padrões que de outra forma não ser observados. (...) Em terceiro lugar, nas ciências sociais positivistas – com o objetivo de determinar relações causais e correlativas – a

mensuração é vista como essencial. Em quarto lugar, a medida fornece evidências “objetivas” das tendências que podem ser de grande valor na formulação de políticas e debate político e podem influenciar a percepção do público e da mídia sobre o assunto em questão. (OWEN, 2008. p.38)

Tal necessidade de mensuração e uma maior aplicabilidade científica, em termos positivistas, ganhou o reforço de trabalhos de autores com significativo peso no campo dos Estudos de Segurança. Edward Newman (2004) aponta para a inviabilidade de uma abordagem mais ampla, gerada pelo enorme número de variáveis gerado por tal perspectiva. “Através de uma lente ampla da segurança humana, tudo o que representa uma ameaça fundamental à vida e à subsistência é uma ameaça à segurança, seja qual for a fonte.” (NEWMAN, 2004. p.358)

Para a perspectiva tradicional, a teoria da Segurança Humana é utópica ao afirmar que a solução de um conflito pode estar no modo de interação entre aqueles que ameaçam e os que estão sendo ameaçados. Apesar de haver um consenso, quanto à importância de tal interação, no campo teórico, os formuladores das políticas de resolução não alcançam tal aceitação com a mesma facilidade.

## **METODOLOGIAS PARA A MENSURAÇÃO DA SEGURANÇA HUMANA**

É prudente indagar, após a exposição acima, se há real necessidade para a mensuração da segurança humana. Mais do que isso, faz-se necessário levar em conta se optar pela mensuração torna o conceito tecnicista demais em sua essência, esvaziando o mesmo de sua natureza contestadora e crítica. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007.) Afinal, qual a justificativa para a mensuração da Segurança Humana? É um fato consistente nos foros de discussão, a existência de toda uma tradição de abordagens pertinentes à esta corrente que deixam de lado tal prática, sendo, por tal motivo, alvo de duras críticas à sua operacionalidade.

A importância da mensuração da Segurança Humana, assim como para certos campos das ciências sociais são levantadas por Taylor Owen (2008). A presente pesquisa posiciona-se ao lado do autor ao defender a necessidade de uma estrutura de análise organizada para a mensuração, sem arriscar a integridade do conceito, por, pelo menos, três motivos claros. Primeiro, mensurar implica uma definição predeterminada. “O que está incluído na mensuração necessariamente fornece uma lista de fato do que é e não é uma insegurança humana.” (OWEN, 2008, p.37). Definir e limitar o escopo da teoria é apenas problemático para aqueles que estão hesitantes fazê-lo, isto é, aqueles que detêm certo interesse no vazio conceitual vigente. Em segundo lugar, o termo mensuração, em si, sugerem certo grau de certeza de que os dados existentes não implicam.

Além disso, as medidas objetivas e subjetivas podem ser contraditórias. Subjetivamente, as pesquisas de opinião indicam que as pessoas nos países em desenvolvimento temem que a violência mais do que a doença. Objetivamente, porém, as estatísticas de mortalidade nos dizem que, de longe, a maior ameaça é

a doença. Como tais avaliações contraditórias pode ser combinado numa ampla medida não é clara. (OWEN, 2008, p.37)

Uma consideração final é que as organizações tornam-se muitas vezes definida por sua metodologia de medição. Significa que estratégias de mensuração utilizadas, em especial, pelo PNUD, no caso em questão, podem desviar os olhares menos atentos de índices de grande valor que já existam, mas que não foram apropriadamente institucionalizados.

Entre tais modelos que podem ser interessantes ao pesquisador, ou que, ao menos, levantam indicadores razoáveis, existem, pelo menos, quatro consagrados para a mensuração da Segurança Humana. Tais técnicas podem ser distintas entre si em três argumentos principais: “como eles definem o conceito de segurança humana; o que se propõem a medir; ea metodologia que eles usam para agregar e analisar os dados” (OWEN, 2008, p.38).

O primeiro de tais modelos é denominado Índice de Pobreza Generalizada, foi apresentado por Gary King e Christopher Murray (2000) e, como perceptível, extrai sua denominação daquilo que julga ser a insegurança humana primordial. Para os autores, tal situação se dá “quando o ser humano encontra-se abaixo de um limiar pré-determinado, em qualquer um dos determinados domínios de bem-estar” (OWEN, 2008, p.38). Significa que caso qualquer indivíduo – ou grupo de indivíduos – fique abaixo do mínimo aceito em qualquer um dos indicadores, estará em situação de pobreza generalizada.

Tais dimensões são, a ver: renda; saúde, educação, liberdade política e grau da democracia. Os indicadores acompanham, em certa medida, a definição do PNUD, que trazia sete dimensões de Segurança Humana (econômica, alimentação, saúde, comunidade, ambientais, políticos e pessoais), é considerado o conceito mais amplo possível de segurança humana. Muitas vezes, é criticado por muito se assimilar em demasia à questões de desenvolvimento, ao invés da segurança. A técnica da *Pobreza Generalizada* cai em críticas de utilizar uma linguagem pouco comum, ao colocar, por exemplo, uma pessoa com baixo grau de liberdade política em situação de pobreza, quando tal situação não se faz necessária. Enquanto se utiliza de indicadores como o PIB per capita para medir a renda, a técnica não é capaz de se afastar significativamente de termos desenvolvimentistas, no entanto, sua riqueza está em demonstrar que nenhum dos indicadores tem primazia sobre os outros.

Outra técnica considerada de grande valor é a apresentada pelo indiano Kanti Bajpai (2000), segundo o qual “segurança humana é definida como a proteção contra ameaças diretas e indiretas para a segurança pessoal e bem-estar do indivíduo.” (OWEN, 2008, p.39) O modelo do *Balanço de Segurança Humana*, como é chamado, se preocupa com as ameaças em potencial e com a reação ou percepção individual de tais ameaças, levando em consideração, de tal maneira, a questão da sensação de insegurança, importante inovação teórica da Segurança Humana. No entanto,

o subjetivismo da percepção volta a trazer à tona a falta de consenso quanto à possibilidade de mensuração. Para evitar tal falha, Bajpai opta por focar-se na capacidade do governo em questão, de reagir às potenciais ameaças, como, por exemplo, a existência de políticas antirracismo, em oposição a incidentes de abuso racista.

Observar as capacidades responsivas do governo para a geração de Segurança Humana é uma medida interessante, mas também carrega algumas fraquezas. Por exemplo, um Estado pode ter um sistema de bem estar social bem desenvolvido, representando uma boa medida contra possíveis ameaças econômicas, mas ser um alvo frequente de desastres naturais.

O terceiro método é o Índice de Segurança Humana, desenvolvido pelo Global Environmental Change And Human Security Project (GECHS), um grupo de estudos vinculado ao MIT. Sua definição afirma que a insegurança é provável em certas condições sociais e ambientais.

Segurança, neste contexto, só é alcançado quando os indivíduos têm a opção de, fisicamente e politicamente, para acabar ou se adaptar às ameaças aos seus direitos ambientais, sociais ou humanas. Esta metodologia tenta medir uma ampla gama de ameaças à segurança humana com foco nos componentes ambientais. (OWEN, 2008, p.41)

O índice de insegurança humana (IIH) contempla domínios sociais, ambientais, econômicos e institucionais, cada um com quatro indicadores, desde o PIB *per capita* até as condições de degradação do solo. Apesar de promissor, e do fato de ter sido atualizado com dados reais por certo tempo, o índice falha em se distanciar do tradicional índice de desenvolvimento humano (IDH). Tal deficiência nos faz voltar a refletir em questões centrais como quais as reais distinções entre Segurança Humana e Desenvolvimento Humano. O quadro abaixo apresenta uma projeção comparativa entre os dois índices em períodos semelhantes:

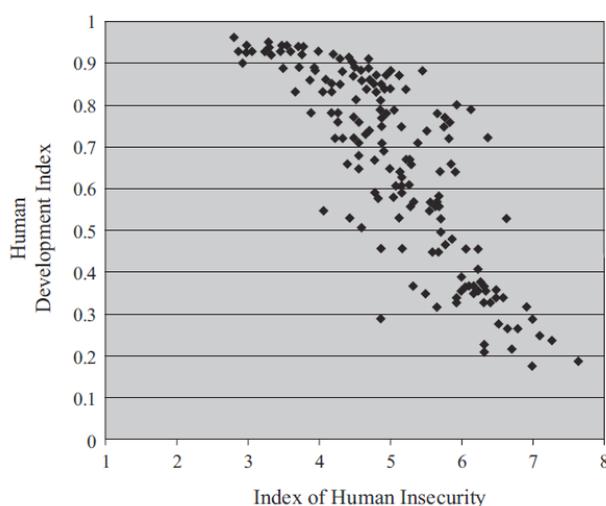


Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento Humano versus Índice de Insegurança Humana

Fonte: OWEN, 2008, p.42

É perceptível que os dois índices não possuem diferenças significativas, o que colocou o IHH em situação de descrédito na maior parte dos debates, uma vez que parece não nos dizer nada de novo, ou não nos oferecer nada que o IDH já não o fizesse ou não pudesse fazer. (TADJBAKSH, CHENOY, 2007.)

Por fim, há o *Relatório de Segurança Humana*, documento divulgado pelo Programa de Segurança Humana da Universidade de British Columbia. Tal técnica é, certamente, a mais restritiva entre os modelos ora apresentados, limitando o seu escopo ao chamado *freedom from fear*. A medida se preocupa com “mortes causadas por conflitos armados e violência criminal (OWEN, 2008, p.43). “O relatório não propõe mapear ferimentos de guerra e violência criminal devido à falta de dados, mas sugere que o número de mortes seria um bom indicador.” (HPHPCR, 2001). O indicador mais convencional para mortes em tais casos segue sendo utilizado – isto é, o número de cem mil mortos por ano, em um determinado território.

Se utilizar de tal medida pode acarretar em erros graves em certas situações, onde o número de mortes é especialmente sub-registrado, deixando de fora da medida diversas fatalidades que não são devidamente documentadas. “(...) é inegável que um dos maiores problemas que surgem ao se utilizarem dados de registros policiais é que eles estão, geralmente, sujeitos a elevadas taxas de sub-registro, principalmente no caso de roubo, furtos, agressões físicas, seqüestros e estupros.” (JUSTUS DOS SANTOS, KASSOUF, 2008, p.348)

Apesar das distinções visualizadas, todas as técnicas apresentam similaridades, em especial, três pontos podem e devem ser observados. (1) Todas as técnicas são baseadas em um conjunto abrangente de indicadores que são derivados da literatura da segurança humana. (2) Os dados nacionais para cada indicador são derivados de dados de fontes disponíveis, tais como o Banco Mundial e as Nações Unidas (ONU). E, por fim (3), todos os indicadores são aplicados em cada nação e tomados como sendo de igual importância.

Apesar de metodologicamente sensatos, os pontos acima nos permitem observar algumas deficiências, em especial, o fato de que nem todos os indicadores são igualmente relevantes em todos os países. Um indicador como, por exemplo, presença de minas terrestres, utilizado pelo *Balanço de Segurança Humana*, pode ser essencial para uma análise em Angola, mas perde valor como variável numa análise do Brasil, ou, como em nosso exemplo, no caso Peruano.

### **NEM TUDO QUE RELUZ É OURO – O QUE SE PODE MEDIR?**

Apesar de ser uma abordagem teórica rica e robusta, que nos aponta para uma série de indicadores primordiais para a sua completa compreensão, é visível que a Segurança Humana corre o risco de tornar-se impraticável e intangível. Para evitar que o conceito se perca em suas próprias nuances, faz-se necessário o processo de

mensuração, entretanto, como já foi bastante enfatizado, a escolha das variáveis pode se provar uma tarefa árdua e traiçoeira.

Após a análise de uma série de técnicas utilizadas para a mensuração da Segurança Humana, e suas críticas – entre as quais estão as quatro metodologias supracitadas, escolhidas a serem aqui apresentadas por serem consideradas as mais aceitas nos foros de debate – buscamos encontrar uma técnica que satisfaça as análises futuras. Para tanto, um processo de escolha de indicadores baseado nos postulados teóricos se mostrou a etapa mais essencial do trabalho.

O primeiro passo é a identificação de variáveis que correspondam aos sete domínios da Segurança Humana, como já supracitados: econômico, alimentar, político, ambiental, comunitário, do indivíduo e da saúde. É válido ressaltar o nosso enfoque nas reações às possíveis inseguranças. Atribuímos ao pensamento de Kanti Bajpai, e do seu *Balanço de Segurança Humana*, uma importante inovação teórica representada pelo olhar nas possíveis políticas, programas de governo, projetos locais ou quaisquer documentos ou projetos que possam representar uma tentativa de geração de Segurança Humana nas determinadas regiões. (BAJPAI, 2000). Dessa forma, por ora, chamaremos nossa escolha de variáveis de *Indicadores de Geração de Segurança Humana*.

Outra questão de grande importância que deve ser levada em conta na nossa análise é momento histórico da análise. A qual contexto serão aplicados os indicadores? Como supracitado, há distintas abordagens da Segurança Humana para os distintos momentos da vida social. Embora englobemos as dimensões da segurança de uma abordagem mais ampla, apontada em especial por Mary Kaldor e Shanon Beebe (2010), extraímos o contexto de uma abordagem mais estreita, isto é, analisaremos momentos de conflitos vigentes ou do imediato pós-conflito. Mensurar os intentos de gerar a Segurança Humana nessas circunstâncias nos permite “observar os esforços de sanar as dores humanas nos momentos em que mais doem.” (KALDOR, 2011).

Tendo o contexto de pós-conflito ou conflito vigente estabelecido, reconhecemos como variável importante o processo de reintegração dos beligerantes na sociedade, como fator primordial para a reconciliação social e o ótimo funcionamento da vida social, após o conflito. “A necessidade do perdão social é tão vital quanto a absolvição pela justiça.” (OWENS, 2012). Reconhecemos a inviabilidade de mensurar, ou menos compreender a sensação de reintegração a sociedade, por tratar-se de um atributo subjetivo e mutável, no entanto, identificamos, como uma boa *proxy*, os intentos de se realizar o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de Combatentes (DPKO, 2008).

DDR é uma parte crítica dos esforços para criar um ambiente seguro e estável em que o processo de recuperação pode começar. a garantia de desarmamento e locais de acantonamento; e / ou a recolha e destruição de armas, munição e outro material rendido pelos ex-combatentes. Outras agências, trabalhando em estreita coordenação com a operação de manutenção da paz das Nações Unidas, são

responsáveis por apoiar o processo de reintegração crítica, que visa proporcionar aos ex-combatentes desmobilizados com meios de vida sustentáveis. (DPKO, 2008, p. 26).

Apenas com a total reintegração dos beligerantes, a sociedade local se encontrará em condições plenas de restabelecer suas rotinas e trabalhar conjuntamente com os agentes – locais e/ou externos – para a construção de uma sociedade não violenta. Levado em conta tal indicador, torna-se possível ter uma visão preliminar dos *Indicadores de Geração de Segurança Humana*.

Dimensão da Segurança	Indicador
<b>Econômico</b>	Renda (PIB <i>per capita</i> )
	Níveis de Empregabilidade
<b>Alimentar</b>	Acesso à alimentação / Programas de Alimentação
<b>Político</b>	Liberdade Política
	Nível de Participação / Elegibilidade
<b>Ambiental</b>	Vulnerabilidade a Desastres Naturais
	Programas de Defesa Civil a Desastres Naturais
	Acesso à água potável
<b>Comunitário</b>	Acesso a Educação
	Construção de Escolas em Locais de Conflito
	Reintegração à Sociedade ( <i>DDR</i> )
	Crescimento da População Urbana / Favelização
<b>Indivíduo</b>	Número de Mortos relacionados com o Conflito
	Homicídios
<b>Saúde</b>	Acesso a Saúde / Programas de Saúde
	Construção de Hospitais
	Vulnerabilidade a epidemias

Figura 1 - Indicadores de Geração de Segurança Humana

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores são representados por dados que podem ser atualizados com certa facilidade, normalmente divulgados por instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas e suas agências, ou pelos governos nacionais. Pelas circunstâncias dos contextos em que a análise se dará, muitos dos dados podem se encontrar em documentos de cessar-fogo, ou em projetos de novos governos instaurados, ou em comissões da verdade.

## PERU E COLÔMBIA – OS CASOS EM ANÁLISE

Antes de imergir numa aplicação explicativa de nossa técnica de mensuração da Segurança Humana, é pertinente dedicar algumas linhas a explicar o aqui chamado caso peruano. É válido ressaltar que nos referimos, na presente pesquisa, ao estado de

desordem civil causado pelo enfrentamento entre forças do Estado e o grupo conhecido como Sendero Luminoso, muito menos em um aspecto político e de soberania – em suas diversas ramificações - e mais voltado à insegurança humana.

O Sendero Luminoso apareceu pela primeira vez no Peru em maio de 1980, queimando várias urnas da corrente eleição e pendurando cães em postes nas ruas. Este evento incomum marcou o início de uma das revoltas mais violentas do hemisfério ocidental. Abimael Guzmán, o fundador do Sendero Luminoso, partiu para destruir completamente a ordem vigente na sociedade peruana, a fim de substituí-la com a sua visão de uma sociedade comunista, criando uma revolta camponesa começando no planalto andino e se espalhando por todo o Peru, eventualmente em torno da capital, Lima. (SWITZER JR., 2007; POLETTO, 2009)

Vários fatores contribuíram para o surgimento de Sendero Luminoso, incluindo sombrias condições econômicas, governo marginalmente eficaz, e pessoas ansiosas por uma mudança. Vários governos tentaram responder a estas preocupações ao longo dos anos 1960 e 1970. Os militares estavam na vanguarda desses esforços, quando assumiram o controle do Peru através de uma série de golpes, principalmente para evitar o que percebiam como organizações elitistas de classe média assumissem o poder. (CVR, 2006)

O Sendero Luminoso é organizado em torno de três divisões principais: o aparelho central, o Exército Guerrilheiro Popular, e a Frente Popular. (SWITZER JR., 2007) Incapaz de combater frontalmente os grupos armados, com uso das forças policiais, o governo cede às Forças Armadas a competência pelo controle político das regiões sob conflito, no Peru. A ingerência só teria fim anos mais tarde.

O governo de então, diante da incapacidade das forças policiais e da crescente extensão dos atos subversivos, autorizou as Forças Armadas a assumir o controle político, militar e territorial das zonas sob o regime de exceção. Ao longo do conflito armado interno, três mandatários foram eleitos, a saber, Fernando Belaunde Terry (1980-1985), Alan García Pérez (1985-1990) e Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000), cuja deposição representou o marco final do conflito armado interno. (SILVA MACHADO, 2007, p.24)

Os governos militares seriam responsáveis por atos de opressão tão duros e trágicos para a população, quanto os daqueles grupos que enfrentavam. Os anos de derramamento de sangue seriam interrompidos pela queda do então presidente Fujimori, mas as tentativas de reconciliação e reintegração dos beligerantes à sociedade, só passam a ocorrer anos depois, com a chamada Comissão da Verdade.

A Colômbia, por sua vez, é um Estado frágil; sua construção é marcada por guerras civis e disputas políticas violentas entre o governo e outras forças sociais. Em razão do caráter militar do conflito político, o país tem graves problemas como a desintegração nacional ocasionada pelo controle de partes do território nacional por grupos para-militares.

Explicações para esse estado de coisas remontam a tentativa de acordo,

proposto pelo então presidente Andrés Pastrana segundo o qual os insurgentes e o governo negociariam certas áreas, chamadas “zonas de despejo”, nas quais não haveria presença de exército ou polícia. A consolidação de territórios dominados ou sob influência das guerrilhas aconteceu graças a uma tentativa de acordo proposto pelo então presidente Andrés Pastrana, entre as duas partes, segundo o qual os grupos e o governo negociariam certas áreas, chamadas “zonas de despejo”, nas quais não haveria presença de exército ou polícia. O objetivo desta política era de que os grupos guerrilheiros abandonassem suas atividades ilícitas e passassem a promover a reestruturação dos locais e da sua população, através de atividades que favorecessem o desenvolvimento local. (TEIXEIRA; NOBRE, 2010.)

O objetivo do acordo era levar os grupos guerrilheiros a abandonar atividades ilícitas e reestruturar os locais e a população através de atividades voltadas para o desenvolvimento. No entanto, ao firmar um acordo de auxílio com os Estados Unidos, o governo descumpre seu compromisso e os grupos se rebelam, sofrendo um forte ataque do exército colombiano. O domínio de certas áreas foge então ao controle do Estado. A política de Pastrana ficou conhecida como uma “de mão dupla” e o governo terminou por “conceder uma zona desmilitarizada equivalente a 40% do território nacional” (VILLA e OSTOS 2005, p.7). O fracasso do processo está envolvido por uma série de elementos políticos e sociais que, consideramos, englobam as dimensões fundamentais da Segurança Humana que estavam previstas, mas não foram atingidas. Dessa forma, tomamos os documentos do processo como elemento básico para análise.

## **A GERAÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA NO PERU (2003-2004) E NA COLÔMBIA (1998-2002)**

Ao analisarmos o documento da chamada Comissão da Verdade do Peru, assim como documentos de organizações e *think tanks* para o período em questão – o imediato pós-conflito, representado pela divulgação do informe final da Comissão da Verdade local, ou seja, o período entre 2003-2004 – somos capazes de extrair os dados para inferir conclusões a partir da nossa análise. No que diz respeito à (a) Segurança Econômica, o PIB *per capita* do país tem um aumento significativo no período em questão, o maior em cinco anos. (CIA FACTBOOK, 2014). No entanto, no ano de 2004, os níveis de desemprego atingem níveis alarmantes de quase 15% da força de trabalho e não se identifica nenhum programa trabalhista, no período em questão. Significando uma ausência na geração de Segurança Humana, nessa dimensão.

Quanto à Colômbia, se faz prudente analisar os programas de governo e, em especial, os documentos referentes ao processo de paz conduzido pelo governo Pastrana, assim como propostas de políticas públicas voltadas para a segurança do país, presentes no Plano Colômbia. Dessa forma, o país figura, no tocante à dimensão

(a) segue uma lógica de crescimento econômico no período em questão, que esbarra, no entanto, em uma crise do crescimento real do seu produto interno bruto, no ano de 1999, logo após a implantação da maior parte das políticas do governo Pastrana. A agenda política voltada ao processo de paz não foi capaz de conter o desemprego, a 20%, e uma dívida externa exorbitante de 34 mil milhões de euros.

Quanto ao aspecto da (b) dimensão alimentar da segurança, há um grave problema, “cerca de 11% da população está abaixo do mínimo necessário de alimentação, recebendo a quantidade mínima exigida de calorias”. (IFPRI, 2011) No entanto, ainda segundo dados do International Food Policy Research Institute, no período em questão, uma política governamental forte reduziu este número, em especial nas regiões de conflito, fazendo o país pontuar positivamente em nossa análise. A Colômbia, por sua vez, figurou em oitavo lugar no ranking da fome mundial, segundo dados do mesmo instituto, durante o período em questão – e as políticas de governo, ou o processo de paz, não abarcaram tal dimensão em seus projetos, figurando negativamente em nossa análise.

A liberdade política (c), conta positivamente no período em questão para o Peru, com um valor de 2,5 numa escala que conta de 1 a 7, evoluindo negativamente, além de 3 e 2 pontos nas liberdades civis e nos direitos políticos, respectivamente. Ao fim do governo Pastrana, a Colômbia constava como apenas *parcialmente livre*, tendo um desempenho mediano, segundo dados do instituto *Freedom House*. Sua performance, entretanto, indica um bom ambiente político, que figura como um espaço em que as liberdades políticas existe, no campo formal, mas não são aproveitadas por motivos diversos – compreendidos aqui como as limitações impostas pelos diversos grupos beligerantes envolvidos no conflito. Apesar de ser comumente tratado como uma democracia consolidada, a Colômbia não se sai bem na análise das liberdades e da segurança política, devido aos obstáculos impostos pela insegurança física.

Embora a Colômbia afirme ser a democracia mais antiga da América Latina, a maioria dos colombianos não participam da vida política, por opção ou pela força. [...] Cientistas políticos caracterizaram o sistema colombiano como ‘elite pluralista’ (Bailey), ‘democracia excludente’ (Pécaut), ‘democradura’ (Leal), e como um arranjo ‘consociacional democrático limitado’ (TATE, 2002, p.43, apud BEZERRA, 2014).

Pouco se fez no que diz respeito à segurança ambiental (d) no Peru, no entanto, apesar de alguns terremotos e, em especial, enchentes, a vulnerabilidade a desastres naturais, no país, é pequena. Diferente é a situação no que diz respeito ao acesso à água potável, “dos quase 29 milhões de pessoas no Peru, cerca de 5,3 milhões de pessoas não têm acesso à água potável” (UNDP, 2008). Apenas em 2006, um programa de governo reduziria tal número, muito além do nosso recorte. Quanto à Colômbia, “a violência, o cultivo de culturas ilegais e sua erradicação por pesticidas e fumigação levaram à destruição da floresta e À séria poluição da água” (IES, 2007).

As três últimas dimensões – comunitária, do indivíduo e da saúde – são

contempladas satisfatoriamente pelo informe final da Comissão da Verdade do Peru. O Estado peruano se comprometia, naquele momento, com a construção de 3 hospitais e 10 escolas na região de Ayacucho, Também era visada a construção de moradia para os ex-beligerantes, almejando impedir o processo de marginalização. Anistia e reintegração faziam parte de um programa de empregabilidade aos mesmos, fazendo o país pontuar positivamente nas variáveis em questão.

A Colômbia, por sua vez, segue demonstrando que o fracasso no processo de paz está profundamente relacionado com as dificuldades em gerar políticas públicas que gerassem estabilidade em aspectos da Segurança Humana. Na última das dimensões, a da Saúde (*g*), encontramos, no período, uma drástica redução dos gastos, que resultaram numa crise do setor, no país. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano para a Colômbia 1999, nesse ano houve uma diminuição das despesas de saúde em percentagem do PIB. Isto inclui gastos em três áreas: administração e pesquisa, os gastos com hospitais de primeiro nível e o Plano de Cuidados Primários.

Quanto às dimensões comunitária e do indivíduo, faz-se necessária uma análise mais precisa, já que uma visão superficial pode induzir ao erro. O processo de paz do Governo Pastrana pressupunha a profunda inclusão de diversos setores da sociedade colombiana nos diálogos, o que seria estimulado pela criação **de foros de debate**, e reinserção dos beligerantes na sociedade (BEZERRA, 2014). O Plano Colômbia, por sua vez, incluía programas para construir escolas, estradas, clínicas, bem como US\$ 15 milhões para fortalecer os governos locais. O indicativo de tais políticas públicas pode parecer suficiente para que a análise de frequência se coloque como positiva, para o país no período. Entretanto, o malogro do processo passa pela ineficácia na aplicação de tais políticas, o que não apenas impossibilitou a real participação da população nos processos, mas gerou as supracitadas zonas nas quais o Estado tornou-se definitivamente ausente e incapaz de suprir a segurança das populações residentes.

Dimensão da Segurança	Desempenho Peruano	Desempenho Colombiano
Econômico	0	0
Alimentar	1	0
Político	1	0
Ambiental	0	0
Comunitário	1	0
Indivíduo	1	0
Saúde	1	0

Figura 2 – Desempenho Comparado na análise

Apesar de um bom desempenho em certas dimensões, é preciso afirmar que o Estado peruano fracassou na geração da Segurança Humana para os envolvidos, direta ou indiretamente, em seu conflito interno. Isso se dá pelo vácuo apresentado

em pelo menos duas dimensões – econômico e ambiental. É possível afirmar que, em algumas análises, a prioridade de tais dimensões não teria peso tão negativo para a conclusão, entretanto, a Segurança Humana trata da plena satisfação das necessidades humanas, o que engloba cada uma de suas dimensões. No tocante à Colômbia, no entanto, é preciso ressaltar o baixo desempenho na análise, tendo em vista que o país pontua negativamente em todas as dimensões da análise. Uma *survival analysis* concentrada, hipoteticamente, na duração da paz, demonstraria rapidamente que o desempenho peruano resulta em maior estabilidade política e social, enquanto o colombiano aponta para uma série de problemas e repetições dos mesmos erros, resultando em um prolongamento do conflito por tempo indefinido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Segurança Humana é um conceito que se propôs a desafiar os modelos tradicionais dos Estudos de Segurança Internacional desde a sua gênese. No entanto, o conceito transitou de uma ferramenta amplamente difundida e institucionalizada para um estado de descrédito e pouca atenção recebida, nos debates acadêmicos. Alvo de constantes críticas e severas máculas, em especial pela pouca precisão e operacionalidade.

Apesar da existência de uma boa dezena de técnicas e metodologias de mensuração, a Segurança Humana seguiu seu curso de descenso no debate da Segurança Internacional. Isso se deu, em especial, por não apresentar consenso quanto ao seu conceito e falhar em prover um método confiável aceito por toda a corrente. Tal movimento acabou acarretando em um escanteamento da teoria, frequentemente taxada de utópica e sintetizada em discussões de desenvolvimento humano, distante das discussões de segurança.

O presente artigo representa uma tentativa inicial de agrupar ideias decorrentes dos mais consagrados métodos de mensuração de Segurança Humana, apreendendo das críticas recebidas pelos mesmos as falhas que devem ser evitadas e as lacunas que devem ser preenchidas. Para tanto, lançamos os *Indicadores de Geração de Segurança Humana*, uma série de variáveis, ainda embrionárias, para o desenvolvimento de um índice de mensuração.

Na análise em questão, abordamos os casos do Peru – no imediato pós-conflito com o grupo chamado Sendero Luminoso, representado pelo lançamento do informe final de sua Comissão da Verdade – e o caso colombiano – durante o processo da paz do governo Pastrana, considerado o mais promissor, até aqui. Após um levantamento de dados referentes a cada uma das sete dimensões da Segurança Humana apresentadas por Kaldor e Beebe (2010). Chegando a conclusão de que o Estado peruano fracassou em seus intentos de gerar Segurança Humana para a sua população, naquele momento em questão. No entanto, ao analisarmos os resultados

em um espectro comparado, com o desempenho colombiano – abordado, aqui, com enfoque no processo de paz estabelecido durante o governo Pastrana – somos capazes de compreender que a geração de segurança humana pode ser tomada, ao menos, como um tipo ideal, e que a aproximação do ótimo resulta em benefícios profundos para o Estado.

A Segurança Humana ainda carrega em si bastante potencial para ser aplicada na busca pelo bem-estar dos indivíduos. Um dos primeiros passos nessa jornada é alcançar um sistema preciso de mensuração. O presente artigo apresentou uma lista de indicadores, ainda embrionários, para a elaboração de um índice de geração de Segurança Humana, que almeja maior precisão e acurácia nessa difícil tarefa.

## REFERÊNCIAS

- BAJPAI, Kanti. **Human Security: Concept and Measurement**, Kroc Institute Occasional Paper 19. 2000.
- BELTRÁN Consuelo Ahumada. **La penuria de la salud pública**. Revista Gerencia y Políticas de Salud. Vol.1 N.3. 2011.
- BEZERRA, Catarina. **A construção da paz na Colômbia durante o Governo Pastrana (1998-2002): uma análise sobre os prismas da segurança humana e do peacebuilding from below**. 2014.
- BUZAN, Barry, HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Trad. Flávio Lira. São Paulo: EditoraUnesp, 2012.
- COLLINS, Alan. **Contemporary Security Studies**. 1ª ed. New York: Oxford University Press Inc, 2007.
- DPKO. **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. Division of Policy, Evaluation and Training Department of Peacekeeping Operations United Nations Secretariat. New York, 2008.
- GALTUNG, Johan. “An Editorial”. **Journal of Peace Research**, Sage Publications, Vol. 1, Nº1, pp. 1-4. 1964.
- GALTUNG, Johan. **Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking**. 1ª ed. Oslo: International Peace Research Institute, 1967.
- HPHPCR, **Proposal for the Creation of a Human Security Report**, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research. 2001.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. **IFPRI Report – 2011**. WASHINGTON, DC 20006-1002 USA. 2011.
- JUSTUS DOS SANTOS, Marcelo, KASSOUF, Ana Lúcia. **Estudos Econômicos das Causas da Criminalidade no Brasil: Evidências e Controvérsias**. Revista EconomiA. ANPEC. Vol.9 Maio/Agosto, 2008
- KALDOR, Mary, BEEBE, Shannon D. **The Ultimate Weapon is no Weapon**. 1ª ed. New York: Perseus Books, 2010.

- KALDOR, Mary. "Human Security in Complex Operations". **A Journal of the Center for Complex Operations**, Vol. 2, Nº 2, pp. 3-14. 2011
- KERR, Pauline. Human Security. In: COLLINS, Alan. (org.). **Contemporary Security Studies**. New York: Oxford University Press Inc, 2007. P. 91-108.
- KING, G., and MURRAY, C. **Rethinking Human Security**, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research. 2000.
- OWENS, Patricia. **Human Security and the Rise of the Social**. Review of International Studies (2012), 38, 547–567 .British International Studies Association. 2012
- PARIS, Roland. **International Security; Human Security, paradigm shift or hot air?** International Security, Vol. 26, Nº 2, pp. 87-102.2001.
- POLETTTO, Ricardo dos Santos. **Terrorismo e contra-terrorismo na América do Sul: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru**. 2009. 217 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- RAMSBOTHAM, O., WOODHOUSE, T., MIAL, H. **Contemporary Conflict Resolution**.2ª ed. Cambridge: Polity Press, 2005.
- RHENALS, Remberto. TORRES, Alejandro. **El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil**. Perfi de Conyuntura Económica. Grupo de Macroeconomía Aplicada Departamento de Economía, Centro de Investigaciones Económicas -CIE-, Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Antioquia. No. 2 octubre 2003.
- SILVA MACHADO, Luís Fernando. **Justiça Anamnética: o caso da Comissão de Verdade e Reconciliação do Peru**. Revista Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 8, n. 1, p. 21-32, jan./jun. 2007
- SORJ, Bernardo. "Segurança, Segurança Humana e América Latina". **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, Vol.2, Nº3, pp. 41-59. 2005.
- SWITZER JR., Russel W. **Sendero Luminoso and Peruvian Counterinsurgency**. Tese Apresentada a B.S., University of the State of New York, 2007.
- TEIXEIRA, Augusto Wagner Menezes; NOBRE, Fábio. **Plano Colômbia: implicações para o Brasil**. Revista Tensões Mundiais. v. 6, n. 10. p.265-285. 2010
- VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. **As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança**. Rev. bras. polít. Int, , vol.48, n.2, pp. 86-110. 2005.

## REFLEXÕES SOBRE OS IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA PARA OS “NOVOS ROSTOS” DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL

**Vanito Ianium Vieira Cá  
Jussara Maria Rosa Mendes**

### 1 | INTRODUÇÃO

No Brasil, nos últimos anos, são crescentes os números de trabalhadores imigrantes, oriundos de vários países, sobretudo da África, Ásia, América Latina e Caribe. Os “novos rostos” que chegam são imigrantes vindos de países “não tradicionais”, de cultura não ocidental, com uma concepção de mundo diferente (ZAMBERLAM, et al., 2014). A maioria desses imigrantes se enquadram no grupo de imigrantes considerados vulneráveis, detentores de visto humanitário permanente por razões humanitárias e solicitantes desses vistos. O objetivo do trabalho é demonstrar o quanto a reforma trabalhista brasileira contribui para a (des)proteção laboral dos imigrantes trabalhadores em situação de vulnerabilidade que vivem no Brasil, a fim de dar visibilidade à realidade juslaboral destes sujeitos, para que sejam tomadas as providências necessárias para garantir a proteção dos mesmos. A sustentação destas reflexões centrou-se em um estudo de caráter exploratório, embasado em três eixos: revisão bibliográfica, tomando por base pesquisas publicadas com relação à temática migratória, alinhados a uma

perspectiva teórico-metodológica da teoria marxista. A revisão da literatura permite constatar que a nova lei trabalhista em vigor muda substancialmente as relações do trabalho, protegendo de forma arbitrária e tendenciosa o empregador, restando ao trabalhador regras rígidas que, além de inviabilizar aos desfavorecidos economicamente a gratuidade de acesso à justiça, acima de tudo aumentam jornadas de trabalho, precarizam as já precárias condições e relações de trabalho, permitem a terceirização de atividades fins, entre outras desvantagens aos trabalhadores imigrantes em situação de vulnerabilidade. Cabe-se ressaltar ainda, que na relação desigual entre capital e trabalho, onde o primeiro explora o segundo ao seu limite, o trabalhador migrante tende a sofrer mais a exploração e superexploração do trabalho, devido a sua vulnerabilidade, pois sequer é visto como sujeito de direitos, sendo reduzido apenas à mão-de-obra barata (COSTA e VARGAS, 2016).

### 2 | PRECARIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: DESMONTE DO ESTADO EM NOME DO MERCADO

A luta pelos direitos sociais tem sido, acima

de tudo, uma luta permanente da classe trabalhadora para garantir a sua efetivação. Neste sentido, os direitos sociais, assim como individuais, constituem os direitos fundamentais assegurados pela a Carta Magna brasileira. Portanto, a Constituição Federal de 1988, segundo Carinhato (2008), foi um relevante marco institucional ao apresentar um novo modelo de seguridade social. Tal padrão passou a estruturar, segundo o autor, a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania e da consagração dos direitos sociais em benefício da sociedade (CARINHATO, 2008, p. 45). Porém, nas opiniões de Behring e Boschetti (2011), apesar dos avanços espreitados no texto constitucional, o produto foi de uma correlação de forças desfavorável devido orientações que deram a sustentação ao conservadorismo no campo da política social. A maior dificuldade para a sua efetivação consiste pelo fato de haver “uma distância entre a definição dos direitos em lei e sua implementação real que persiste até os dias do hoje” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 79). Essa situação se traduz numa “forte instabilidade dos direitos socais”, que acompanha uma espécie de instabilidade institucional e política permanente, com dificuldades de configurar “pactos mais duradouros e inscrever direitos inalienáveis” (Ibid., p.79). Contudo, apesar desta instabilidade permanente, no que tange à sua implementação e efetivação, é preciso admitir que o modelo de Seguridade Social previsto no texto constitucional, ainda que restrito ao tripé saúde, assistência social e previdência, é reconhecido pela a sociedade brasileira como um dos avanços do processo de redemocratização do país. Muito embora esse reconhecimento “não significa pensar que a legalização dos direitos sociais, por si só, garante sua efetivação” (RIBEIRO et al., 2016, p. 91). Mas, o fato é que a sua inscrição legal aponta para a possibilidade de mudanças, instaurando um padrão de proteção social potencialmente ampliado, que supere o caráter restritivo, clientelista e assistencialista, que historicamente marcou e ainda marca a intervenção do Estado na arena dos direitos sociais (Ibid., p. 91).

A presente conjuntura, marcada, especialmente nos últimos anos, pela série de ataques e retrocessos nos direitos sociais, é um indicativo para a compreensão do desafio de assegurar as conquistas sociais no Brasil previstas na Constituição Federal de 1988. Esse momento também revela, no nosso entendimento, como “a organização do capital condiciona a organização social, consolidando os seus interesses hegemônicos” (PRATES, 1995, p.12).

O agravamento repentino do quadro econômico e uma recessão planejada, que derrubou o PIB, criou uma situação de extrema vulnerabilidade para o governo petista, até sua destituição através do golpe de estado em 2016 (JINKINGS, 2016, p.12). Não obstante, a interrupção deste governo eleito pela população brasileira conduziu um processo de

[...] movimentos rumo ao desmonte do Estado. Proposta de privatização do patrimônio público e desvinculação constitucional dos gastos sociais obrigatórios visam instituir um Estado mínimo no Brasil, com todos os prejuízos que isso traz

Ressalta-se que é impossível negar importantes avanços sociais relevantes, facilmente reconhecíveis, que a sociedade brasileira apreciou nos últimos tempos, quiçá, salvo erro, os mais importantes da sua história, apesar de todas as contradições.

Para Chauí (2016), “estudos, pesquisas e análises mostram que houve uma mudança profunda na composição da sociedade brasileira, graças aos programas governamentais de transferência da renda, inclusão social e erradicação da pobreza”; e continua:

A política econômica de emprego e de elevação do salário mínimo, à recuperação de parte dos direitos sociais das classes populares (sobretudo relativos à alimentação, saúde, educação e moradia), à articulação entre esses programas e o princípio do desenvolvimento sustentável e aos primeiros passos de uma reforma agrária que permita às populações do campo não recorrer à migração forçada em direção aos centros urbanos. Os programas sociais determinaram mudanças profundas nos costumes (particularmente no que se refere às mulheres e aos jovens), operando transformações no plano da cultura, isto é, dos valores simbólicos (CHAUI, 2016, p.15).

Corroborando com o posicionamento da autora, Mancebo (2017, p. 877) afirma que, os governos petistas “ampliaram as políticas sociais compensatórias, trazendo melhorias para os setores sociais mais empobrecidos, porém abandonaram a agenda de reformas estruturais; descuidaram da expansão dos bens e serviços de uso coletivo”. Contudo, os governos petistas não conseguiram, segundo o autor, “coordenar e executar os investimentos necessários em infraestrutura; e assistiram, sem reagir, à reprimarização da pauta de exportações e à desindustrialização do país [...]” (Ibid., p. 877). Ainda continuando nessa linha de discussão, Luís Felipe Miguel (2017, p. 32), nota que “os mandatos do PT foram ciosos dos limites que esse arranjo institucional impunha. Entenderam que era necessário cuidado ao mexer com os privilégios dos grupos mais poderosos; na verdade, assumiram que eles deveriam ser acomodados, não afrontados”.

Partindo do pressuposto da compreensão de que a política é uma força social que adquira uma função na sociedade capitalista, Marx nos lembra, segundo Tonet (2013, p.105), que a política é a resposta da parte hegemônica do ser social, as classes dominantes, à questão de como continuar a reprodução da sociedade burguesa sem colocar em perigo a sua posição privilegiada. Marx entende que a política e a economia são inseparáveis e a primeira depende da segunda. Não obstante, talvez seja a partir dessa compressão de Marx que se deve fazer uma leitura mais ampla e aprofundada sobre as contradições das gestões petistas durante seus treze anos no poder. Todavia, reconhecendo ambos os pontos de vistas, parece-nos acertada a leitura que segue:

Apesar destes importantes avanços, a Seguridade Social no Brasil não foi efetivada conforme prevista na Carta Constitucional, dada a sua submissão ao projeto neoliberal que se sustenta desde a década de 1990 **até os dias de hoje**. O modelo de Seguridade Social brasileiro, já restrito desde sua origem, a partir das sucessivas

Como se pode constatar, desde os anos 1990 até os dias de hoje, a conjuntura “tem sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.147). Aliás, essa é velha receita dos neoliberais frente à crise do capital, transformando sempre a responsabilidade para a classe trabalhadora, privatizando tudo que é possível, incumbindo apenas o Estado assegurar assistência mínima e paliativa.

Para os neoliberais, “as conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados [...]” (Iamamoto, 2013, p. 335). Na perspectiva neoliberal, o bem-estar individual minimiza o bem-estar coletivo. Com isso, cada indivíduo é responsável “para buscar o bem-estar para si e sua família por meio da venda de sua força de trabalho para o mercado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 62). Neste contexto “a intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política” (IAMAMOTO, 2013, p. 335). Ou seja, não cabe ao Estado garantir bens e serviços públicos para todos, estes devem ser buscado individualmente, o que levaria todos os indivíduos a atingir uma situação de bem-estar (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 62). Portanto, dada a essa circunstância, para que o indivíduo se torne “merecedor” de um mínimo de proteção social pública, segundo Pereira (2014, p.59), precisará provar a sua derrota e incapacidade de superá-la, via empenho próprio. Castel (2013, p. 339) define o homem liberal como “um indivíduo racional e responsável que persegue seu interesse na base das relações contratuais que estabelece com outrem”, para mostrar que “nem todos os homens estão à altura desse ideal” utópico do pensamento neoliberal.

Em suma, por outro lado, em sua obra intitulada “As reformas estruturantes e o contrato social”, Ferreira (2017, p. 2) mostra que o bem-estar social, que imperou na primeira metade do século XX, foi fortemente influenciado pela doutrina keynesiana (o New Deal do Presidente Roosevelt, o Relatório Beveridge na Inglaterra, o nacional-socialismo alemão, modelo adotado pelos países escandinavos).

Também podemos citar a realidade atual de Portugal que, na contramão das políticas de austeridade defendidas pelos neoliberais e impostas pelo FMI, União Europeia e Banco Central Europeu, o país tem conseguido resultados positivos com a queda do desemprego e o crescimento da economia (Santos, 2017, p.11), abandonando assim as receitas “salvacionistas” dos neoliberais como forma de superar as crises. Ou seja, todos esses governos superaram as crises ampliando os direitos, em particular, às necessidades da classe trabalhadora.

Camila Pereira (2014, p. 56), apoiando-se na obra de T. H. Marshall (1967), mostra que afirmação dos direitos sociais no século XX, “só foi possível por meio da implantação de um Estado Social forte e atuante no mesmo período”. Dentro dessa lógica, segundo a autora, os direitos sociais reclamam a interferência e a participação do Estado na sociedade, e a proteção pública contra inseguranças sociais. E conclui:

Como tais, eles não se reduzem a um mero sistema institucional de garantias de prevenção e de assistência, como sinônimo de compensação de falhas do mercado ou de ações governamentais, mas devem legitimar e dar cobertura legal às políticas sociais universais mediante as quais eles se materializam (PEREIRA, 2014, p. 56).

Assistimos uma espécie de captura das instituições brasileiras, atualmente em função de colocá-las ao serviço do mais radical neoliberalismo econômico e do retrocesso social, em uma perversa tentativa de minimização do Estado na área de economia e social em nome do “mercado”, “apto a oferecer soluções para privações associadas a vícios, desejos e preferências individuais [...]” (PEREIRA, 2014, p. 52). Essa dura realidade aponta para inevitabilidade de neutralidade de qualquer pessoa (nacional ou estrangeiro) que vive no Brasil e comprometido com o bem coletivo. Pois, ao contrário da necessidade da proteção e garantia dos direitos sociais, que devem ser concretizados por políticas públicas, tendo como premissa a justiça social frente às crônicas desigualdades sociais permanente na sociedade brasileira, assistimos hoje, no Brasil, um dramático retrocesso simbolizado pelo desmonte dos direitos sociais que, aceleradamente, vêm sendo implementado pelo governo interino liderado por Michel Temer.

Os argumentos apresentados pelo governo são contraditórios, por meio do relator da reforma trabalhista, segundo uma matéria publicada no jornal da Câmara dos Deputados, intitulada: “Relator diz que reforma trabalhista vai gerar empregos; outros deputados contestam”, de Lara Haje (2018), na qual o deputado Rogério Marinho (PSDB-RN) afirma que: “a proposta não vai retirar direitos, vai ajudar a preservar empregos e dar segurança jurídica ao empreendedor, gerando novos postos de trabalho” E, acrescenta: “Os fatos demonstram que há enorme insegurança jurídica e que há necessidade da lei”. Por seu lado, o deputado da oposição e contrário a reforma, Wadih Damous (PT-RJ) não acredita que a reforma vai trazer mais emprego ou estabilidade. Segundo ele, os dados de reformas feitas em outros países demonstram que isso não é verdade. Para ele, a reforma vai levar à precarização das relações de trabalho. “Bico não é emprego digno; e a proposta abre espaço para o bico institucionalizado”. O argumento do governo é débil e cheio de contradições. Sakamoto (2017), nota que vários pontos da reforma são declaradamente inconstitucionais e longe muito de ser considerada uma lei “moderada”. Aliás, como bem lembra Pedro Costa (2017, p. 8), “ao longo dos séculos XX e XXI, a legislação laboral brasileira vem sendo alterada expressivamente o que notabiliza a falácia do argumento de que é

“velha”, “retrógrada”, e, por isso, deveria ser renovada, modernizada”. Ainda de acordo com Costa (2017, p. 9), com o fortalecimento do neoliberalismo, assim que atravessou a república do Brasil desde a década de 90, e com a consumação do “golpe” de estado de 2016, consolidou-se, na agenda conservadora, o pacote das contrarreformas que respondem diretamente aos interesses da burguesia brasileira. Ou seja, esta ofensiva de ataques e retirada de direitos historicamente conquistados, intensificaram-se e mantêm essa tendência depois da tomada de posse do presidente interino Michel Temer, com a “famosa” frase logo no seu primeiro discurso à Nação: “Não pense em crise, trabalhe” (URIBE, G. e CUCOLO, 2016). De lá para cá, iniciou-se a onda de retrocessos nos direitos sociais, sobretudo, trabalhistas sem qualquer diálogo com a sociedade brasileira. Embora escrevesse em um contexto diferente, Castel (2017), trouxe uma nova definição sobre a “questão social”, a qual amplia nosso entendimento sobre atual momento que a sociedade brasileira atravessa. Segundo o autor:

A nova questão social hoje parece ser questionamento desta função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem desse sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente da ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho propriamente dito (CASTEL, 2004, p. 240).

Recordamos que o processo de flexibilização do Direito do Trabalho no Brasil não é de responsabilidade exclusiva do Poder Legislativo ou do Executivo. Segundo Costa (2017), é indispensável destacar a destreza do Poder Judiciário nesse fenômeno e, conclui:

Na Justiça do Trabalho, há mais súmulas e orientações jurisprudenciais do que artigos na CLT, e a grande maioria delas mitiga ou retira direitos trabalhistas. O Tribunal Superior do Trabalho – que deveria ser o grande guardião do Direito do Trabalho –, portanto, contribui vigorosamente com esse projeto de redução de direitos. A título de exemplo, podemos mencionar algumas intervenções mais marcantes, como a Súmula 331 (que abre quase integralmente nosso ordenamento à terceirização), a Súmula 444 (que permite a dilação da jornada para 12 horas diárias), a Súmula 85 (que institui o regime de compensação de jornada para facilitar o trabalho extraordinário sem a contraprestação do devido adicional) (COSTA, 2017, p. 8-9).

Também não se deve esquecer de que essa onda de precarização dos direitos sociais em nome do “mercado” conta com grade ajuda de mídia tradicional brasileira que mostrou claramente seu lado nesse processo de “aniquilação das políticas sociais” (FERREIRA, 2017). Não resta a dúvida que a grande parte da mídia brasileira sempre foi grande aliado e incentivador dos projetos neoliberais (Estado Mínimo). Hoje, continua atacando os direitos sociais e trabalhistas, “reproduzido repetidamente o discurso da necessidade de “modernização” das leis trabalhistas para a superação da crise econômica. Um discurso sem medo de transparecer sua real intenção” (COSTA, 2017, p. 8). Aliás, é importante ressaltar que no Brasil “não há democracia na comunicação, 9 famílias detêm 95% dos meios de comunicação de massa, sendo

que 66% corresponde à família Marinho” (PRATES, 1995, p.30).

Essa intensificação de retiradas de direitos também atingiu a população migrante. Pode-se citar amplos vetos da nova Lei de Migração (Lei 13.445/17), que define os direitos e os deveres do migrante e do visitante no Brasil. Depois do Projeto de Lei ter sido aprovado por unanimidade no Senado, na sua sanção, sofreu 30 vetos do presidente Michel Temer. Entre os dispositivos vetados está a anistia a todos os estrangeiros que entraram no país irregularmente até 6 de julho de 2016; impedimento de imigrantes exercer cargo, emprego e função pública, entre outros. Diante do momento político que o Brasil atravessa, os vetos já eram esperados, porém, o que surpreendeu a muitos foi quantidade de vetos (30 vetos).

Abdelmalek Sayad (1998), um grande estudioso clássico da migração, reconhecido mundialmente na temática, em sua brilhante obra intitulada “A imigração”, afirma que o fenômeno da imigração revela a função objetiva (ou seja, secreta) da regulamentação aplicada aos imigrantes:

[...] mudando segundo as circunstâncias, segundo as populações relativas, essa regulamentação visa impor a todos a definição constituída em função das necessidades do momento. Com efeito, não pode escapar a ninguém que, no fundo, é uma certa definição da imigração e dos imigrantes que está em questão através do trabalho ao mesmo tempo jurídico [...]. (SAYAD, 1998, p. 50-51).

Condição essa, que expõe a “via sacra” enfrentada pelo imigrante, que deve trabalhar para sobreviver, tanto quanto trabalhar para regularizar a sua condução jurídica. Ou seja, precisa ser útil para o capital e para o país, para garantir um mínimo reconhecimento. Com certeza, essa situação, para além de obstaculizar a inserção de uma população vulnerável à exploração em todos os níveis, principalmente à exploração e superexploração laboral, coloca em irregularidade muitos imigrantes que chegam ao país sem recursos econômicos e que aceitam qualquer tipo de trabalho para poder sobreviver. É justamente com essas lentes que se devem observar os impactos da “contrarreforma” trabalhista na vida dos trabalhadores imigrantes.

### **3 | 2. OS IMPACTOS DA REFORMA TRABALHISTA PARA OS NOVOS ROSTOS DE IMIGRANTES NO BRASIL**

De acordo com Sayad (1998), “o imigrante é um provisório definitivo”. É definitivo desde quando ele responde a necessidade do capital. Porém, é provisório, porque é o primeiro a ser renegado na sociedade. Principalmente, digamos assim, nos momentos da crise. Exemplo disso é preconceito disseminado atualmente na sociedade brasileira, de que “imigrantes vêm aqui para roubar nossos empregos”. Para Sayad:

Um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisório, temporária, em trânsito. Em virtude desse princípio, um trabalhador imigrante (sendo que trabalhador e imigrante são, quase um pleonasma), mesmo

se nasce para a vida (e para emagrecer) na imigração, mesmo se é chamado (como imigrante), durante toda sua vida no país mesmo se está destinado a morrer (na imigração), como imigrante, continua sendo um trabalhador definido e tratado como provisório, ou seja, revogável a qualquer momento. A estadia autorizada ao imigrante está inteiramente sujeita ao trabalho, única razão de ser que lhe é reconhecida: ser como imigrante primeiro, mas também como homem - sua qualidade de homem estando subordinado a sua condição de imigrante... Afinal, um imigrante só tem razão de ser no modo provisório e com a condição de que se conforme ao que se espera dele; ele só está aqui e só tem sua razão de ser pelo trabalho e no trabalho; porque se precisa dele, enquanto se precisa dele, para aquilo que se precisa dele e lá onde se precisa dele (SAYAD, 1998, p. 55).

Se a condição do imigrante é indissociável ao trabalho se expressa, a nosso ver, como uma questão social, pois, com os impactos da globalização capitalista, houve o aumento da concentração da renda, beneficiando uma pequena parcela da população mundial em detrimento do resto, aprofundando a pobreza, a miséria, a exclusão social. Como afirma Basso (2014, p. 31), para o autor, causas permanentes da imigração na atualidade são, em primeiro lugar, o histórico desenvolvimento desigual do capitalismo, que forjou países sem acumulação originária e com mercado interno garroteado pelas imposições dos centros capitalistas. Segundo autor, a grande parte dos países que são ex-colônias, a descolonização política não reverberou na economia, portanto, enquanto esse ciclo de dependência não for superado, “os atuais movimentos migratórios não vão cessar. Eles tendem, ao contrário, a aumentar”. A segunda causa se refere à intensificação da penetração direta do capital transnacional na agricultura dos continentes “em desenvolvimento”.

Desta forma, a “questão social”, “indissociável da exploração, desigualdade e pobreza, expressa a banalização da vida humana, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias de trabalhadores e dos direitos a elas atinentes” (IAMAMOTO, 2013, p. 332). É exatamente neste contexto que Basso (2014, p. 31) aponta os imigrantes como um setor importante da “classe que vive do trabalho”. Por isso, acabam sendo expostos a condições de trabalho precárias e insalubres. Partindo do pressuposto de que a premissa básica da sociedade capitalista é a exploração.

Nesse sentido, a migração, como fenômeno social, ainda que lhe pesem as derivações que ocasiona o deslocamento de indivíduos, e que estes tenham múltiplas determinações, o desdobramento fundante desse processo é a afirmação da mais-valia, seja como grupo que substituirá algum segmento da “classe que vive do trabalho”, seja na condição de grupo que será superexplorado (FARIAS, 2017, p. 56).

O perverso sistema capitalista é naturalmente destrutivo, bárbaro, injusto e violento, e se sustenta sugando permanentemente a força do trabalhador em condição de assalariado. Quando se trata do trabalhador imigrante, essa exploração torna-se ainda mais violenta e cruel, pois, o sistema aproveita da sua dupla-vulnerabilidade (econômica e jurídica) e seu sonho de conseguir uma vida melhor, o explorando em

todas as condições possíveis. Ou seja, o sistema capitalista depende da exploração, superexploração do trabalho e da acumulação desenfreada para reproduzir-se, aprofundando as desigualdades de toda a natureza no mundo inteiro. Parafraseando a obra de Marx (1983), Pereira (2014) afirma que:

O capital não tem (...) a menor consideração pela saúde e duração de vida do trabalhador, a não ser quando é coagido pela sociedade a ter consideração. À queixa sobre degradação física e mental, morte prematura, tortura do sobretrabalho, ele responde: deve este tormento atormentar-nos, já que ele aumenta o nosso gozo (o lucro)? De modo geral, porém, isso também não depende da boa ou má vontade do capitalista individual. A livre-concorrência impõe a cada capitalista individualmente, como leis externas inexoráveis, as leis imanentes da produção capitalista (MARX, 1983, apud PEREIRA 2014, p. 182).

Com base nesta afirmação, à luz da Reforma Trabalhista, os trabalhadores migrantes, pela sua vulnerabilidade acentuada, são os que mais ocupam os trabalhos precários, como o trabalho terceirizado. Portanto, a Reforma acaba por intensificar a criação de trabalhos precários, ampliando a viabilidade de terceirização (inclusive para a atividade-fim), e criando outros trabalhos precários, como o trabalho intermitente. A soma dessa lamentável situação tem levado:

[...] as violações aos direitos do trabalhador migrante não se restringem ao subemprego, à precarização e à exploração. Sofrem também com a discriminação pela cor, pela religião, pelo gênero – por parte do seu empregador, dos seus colegas de trabalho, da sociedade em geral. A tendência, também, é de que essa carga discriminatória seja intensificada pela xenofobia [...] (COSTA e VARGAS, 2016, p.111).

Diante do exposto, a realidade sugere a elaboração de políticas públicas migratórias efetivas que tutelem a proteção juslaboral e social desses sujeitos em situação de maior vulnerabilidade econômica e social, marcados por dificuldades e obstáculos de acesso à justiça e aos serviços públicos.

Contudo, apesar de reconhecer o limite de instrumentos jurídicos na proteção plena da população migrante (trabalhadores) contra a lógica perversa do capital, compartilhamos o entendimento de que “a luta pela melhoria das condições de trabalho é fundamental à classe operária e está, em certa medida, traduzida na conquista de direitos trabalhistas” (COSTA, 2017, p. 27-28). Aqui se construiu a preocupação central deste artigo, sobre os impactos da reforma trabalhista para os trabalhadores imigrantes em função da vulnerabilidade (econômica, social e jurídica) frente à exploração e superexploração da força de trabalho, uma das tendências fundamentais do desenvolvimento capitalista. O que significa que grande número de trabalhadores imigrantes sofrerá duras consequências danosas. Apenas a título de ilustração, podemos citar aqui três exemplos, que seguem:

**a) Quanto ao acesso à justiça do trabalho:** Os artigos 789 e 791-A da Nova Lei Trabalhista restringiram significativamente o acesso dos trabalhadores

à Justiça do Trabalho, principalmente aos trabalhadores desfavorecidos economicamente. Assim, a reforma impacta profundamente e de forma negativa aos trabalhadores que buscam a Justiça do Trabalho, sob a alegação de irregularidade de seus empregadores. Desta forma, certamente dificulta os trabalhadores o ajuizamento de ações trabalhistas, especialmente para migrantes, de acordo com as incertezas do processo (se vai sair com dívida, por exemplo). Além disso, os imigrantes visivelmente tem menos acesso à legislação, menos condições financeiras (imigrantes vulneráveis) e reduzidas possibilidades de estabelecer sociabilidades no trabalho (prova testemunhal) (Costa e Vargas, 2016). Enfim, são capturados e mutilados de suas possibilidades de acesso a direitos já garantidos pela Constituição Federal. Tornam-se isolados socialmente e também nas relações de trabalho.

**b) Terceirização de atividades fim:** “Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução” (BRASIL, 2017). Assim, ao permitir a terceirização de atividades fins e não somente de atividades meio como antes, a reforma trabalhista tenderá a ampliar ainda mais a precarização do trabalho e a superexploração dos trabalhadores, abrindo caminho para a contratação de muitos imigrantes sem carteira assinada, ou seja, sem qualquer vínculo empregatício, sem nenhum compromisso por parte do empregador. Essa situação se torna ainda mais difícil para os *novos rostos* de imigrantes, haja vista que muitos destes imigrantes não dominam a burocracia da nova sociedade receptora, acima de tudo, muitos não têm domínio do português e são descortinados diariamente nos seus locais de trabalho.

**c) Redução do tempo de descanso:** “Art. 59-A<sup>1</sup>. Em exceção ao disposto no art. 59 desta Consolidação, é facultado às partes, mediante acordo individual escrito, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, estabelecer horário de trabalho de doze horas seguidas por trinta e seis horas ininterruptas de descanso, observados ou indenizados os intervalos para repouso e alimentação” (BRASIL, 2017). Veja bem, as pesquisas vêm demonstrando que muitos trabalhadores imigrantes (afro-caribenhos, africanos e até, latino-americanos) são vítimas de longas jornadas de trabalho e excesso de tarefas a serem cumpridas em pouco tempo. Acima de tudo, considerando o fato de que muitos deles ocupam postos de trabalho degradantes, insalubres e de baixa remuneração em empresas de setores que, frequentemente, figuram na lista suja do trabalho escravo, como oficinas de costura, frigoríficos, carvoarias e construção civil, entre outros (PAIM, 2014). Esta liberação poderá ser danosa

1 Ver Art. 59-A. Disponível em: <https://bit.ly/2uZHxi9>.

e agudizar as já precárias condições de saúde e trabalho à saúde destes trabalhadores.

Como pode ser constatado, a nova legislação trabalhista altera uma série de normas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), prevendo, em vários artigos, a retirada dos direitos trabalhistas, como acesso à justiça, férias, horas extras, jornada de trabalho, entre outros. Essa afronta amplia, como se pode ver, a vulnerabilidade dos imigrantes trabalhadores já vulneráveis e expostos a exploração e superexploração de seu trabalho e, conseqüentemente, leva-os à deterioração das condições de vida e de saúde do trabalhador.

Nos últimos anos, o Brasil vem presenciando sucessivos ataques aos direitos sociais e trabalhistas. A redução dos direitos dos trabalhadores é mais uma expressão desse ataque em curso com precarização das condições de vida dos trabalhadores imposta pela terceirização, desemprego estrutural crescente, desregulamentação das relações de trabalho e cortes orçamentários em políticas sociais e públicas que reduzem direitos sociais e trabalhistas arduamente conquistados pela a classe trabalhadora.

A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), em vigor, revogou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada em 1943<sup>2</sup>, que reunia toda a legislação trabalhista existente no país na época, sendo considerada uma das principais marcas do trabalhismo getulista. No entanto, a nova lei trabalhista em vigor, muda substancialmente as relações do trabalho, beneficiando, quase que na sua totalidade, os empregadores, em uma relação desigual, de servilismo e de expropriação de direitos do empregado. Impõe novas normas que inviabilizam os trabalhadores desfavorecidos economicamente a gratuidade de acesso à justiça, aumentando jornadas de trabalho e permitindo a terceirização de atividade fins, entre outras questões.

Portanto, refletir acerca dos impactos destas mudanças nas condições de vida dos trabalhadores imigrantes, é de grande relevância considerando a relação desigual que permeia o binômio capital e trabalho, empregadores e empregados, na qual o primeiro explora o segundo para além de seus limites. Na situação do trabalhador migrante, esta relação poderá tornar-se ainda mais agudizada, considerando a situação de vulnerabilidade dos imigrantes que já trazem consigo as marcas profundas da desigualdade, na qual é sequer visto como sujeito de direitos. Sua condição é reduzida à mão-de-obra barata, sofrendo de forma mais intensa a “coisificação” inerente à exploração e superexploração do trabalho pelo capital.

---

2 Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019 por meio de pesquisa bibliográfico, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991.

## CONCLUSÕES INCONCLUSAS

Os direitos sociais foram arduamente conquistados ao longo de séculos, sendo a sua maioria conquistada no século XX, por meio da pressão de vários movimentos sociais e da classe trabalhadora. Também, essa conquista só foi possível por meio da implantação de um Estado Social forte comprometido com o bem coletivo. Atualmente, como diz a Camila Potyara Pereira (2014, p. 56) “os direitos sociais reclamam a interferência e a participação do Estado na sociedade e a proteção pública contra inseguranças sociais”. Apesar disso, na contramão dessa perspectiva e das necessidades da sociedade brasileira, profundamente marcada pelas desigualdades sociais, o país vem assistindo aceleradamente um forte retrocesso nas conquistas alcançadas nos governos anteriores, por meio das ditas “medidas provisórias”. Diante deste cenário adverso de minimização do Estado, de acordo com a agenda neoliberal, percebe-se que o atual governo está disposto a privatizar tudo o que estiver ao seu alcance, atacando a proteção social, principalmente as legislações trabalhistas.

Obviamente, essa conjuntura afeta todos os trabalhadores e, sobretudo, os trabalhadores imigrantes, considerando suas diferentes vulnerabilidades, principalmente aqueles que se encontram ainda em situação irregular, pois, como apontam as pesquisas, são os que mais ocupam os trabalhos precários. Frente ao exposto é possível afirmar que as recentes mudanças na legislação trabalhista trouxeram sérios impactos para a vida destes sujeitos como vimos em alguns exemplos acima citadas.

Através destas discussões constata-se que a Reforma Trabalhista se propõe a intensificar a criação de trabalhos precários, ampliando a viabilidade de terceirização (inclusive para a atividade-fim), e criando outros trabalhos precários, como o trabalho intermitente. Vale lembrar que, o Brasil é o único país membro do MERCOSUL que não ratificou a Convenção nº 143 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa às migrações em condições abusivas e à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes (DUTRA, 2016, p. 247).

Revela-se o quão difícil, complexo e contraditório é efetivar direitos em uma sociedade capitalista, que impõe ciladas e novos desafios na travessia. Neste contexto, o Estado, que por vezes é visto como o principal garantidor da proteção social, através da materialização das políticas públicas e sociais, é, ao mesmo tempo, o Estado que surge para dar manutenção e defender os interesses do capital.

Por fim, a intensidade de retirada dos direitos sociais e trabalhistas pelo atual governo em favor da lógica do mercado, aparentemente sem nenhum compromisso com a as necessidades sociais e direitos dos trabalhadores, apontam para um horizonte de reorganização e de resistência coletiva da classe trabalhadora, envolta em mecanismos de estranhamento em face às possibilidades históricas do vir-a-ser (MARTINS, 2000, p. 12).

Assim, as conclusões são preliminares, e refletem o estágio momentâneo de

implantação de mecanismos de dominação, mutilações e alienação constantes na Reforma Trabalhista brasileira. As conclusões tornam-se inconclusas, pois a esperança não feneceu e seguimos fortes em defesa destes direitos fortemente ameaçados!

## REFERÊNCIAS

- BASSO, Pietro. **Racismo de Estado e antirracismo de classe**. Margem Esquerda, v. 24, 2015, p. 57-71.
- BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2006. p.216
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relator diz que reforma trabalhista vai gerar empregos; outros deputados contestam. Reportagem - Lara Haje**. Edição - Rachel Librelon. Disponível em: <http://bit.ly/2mboc2v>. Acesso em: 18/01/18.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Vetos da Nova Lei de Migração**. Disponível em: <http://bit.ly/2fqDTkK>. Acesso em: 19/01/18.
- CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**. Revista Aurora, v. 2, n. 1, 2008.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- CHAUÍ, Marilena. **A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo**. In Por Que Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil, 2016.
- COSTA, Graça. **Prólogo: O desmonte do Estado. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo**. In Por Que Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil, 2016.
- COSTA, Pedro Conzatti e GONÇALVES, Breno Hermes Vargas. **Trabalho e Migração no Brasil: perspectivas atuais do contexto migratório-laboral**. In. Múltiplos olhares: migração e refúgio a partir da extensão universitária / GAIRE – Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados (organizador). – Editora-Chefe. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFRGS, 2016.
- COSTA, Pedro Conzatti. **Direito do Trabalho e Capital: análises e reflexões acerca dos limites das normas trabalhistas e do seu potencial transgressor**. III Encontro da rede nacional de grupos de pesquisas e extensões em direito do trabalho e da seguridade social –renapedts, 28 e 29 de setembro de 2017. São Paulo/SP.
- DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.**
- FERREIRA, Antonio Oneildo. **As reformas estruturantes e o contrato social (2017)**. Disponível em: <http://bit.ly/2BarpWJ>. Acessado em: 27/07/2017.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais**. SER social, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261-384, 2013.
- MANCIBO, Deise. **Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior**. Educação & sociedade, v. 38, n. 141, 2017.
- MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples**. São Paulo: Hucitec, 2000.

NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”**. Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, nº3, 2001.

PAIM, Carline Vitor: **Destino Degradante dos Estrangeiros no Brasil e a coisificação do homem imigrante**. Informação disponível no site: <http://bit.ly/2rjEoUb>. Acesso: 20/02/18.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. 2013. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, (UnB), Brasília.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise da “Nova República”**. Novos Estudos, v. 23, 1989. RIBEIRO, Alessandra, CASTILHO, Daniela e ALVARENGA, Raquel. **Em tempos temerários, reafirmamos a luta por uma seguridade social estatal, ampliada e universal**. Edição especial; contra o desmonte da seguridade social. Brasília (DF), 26 de agosto de 2016.

SAKAMOTO, Leonardo. **Conheça 12 propostas inconstitucionais da Reforma Trabalhista, segundo MPT**. 10/07/2017. Disponível em: <http://bit.ly/2mXFvXh>. Acesso em: 18/01/18.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pedagogia política de esquerda**. [08 de novembro, de 2017]. Porto Alegre: Jornal da Universidade-UFRGS/2017, p.11. Entrevista concedida a Jacira Cabral da Silveira e Everton Cardoso.

URIBE, Gustavo e CUCOLO, Eduardo. **Posto do ‘não pense em crise, trabalhe’ não teria falido na minha gestão, diz Temer**. Folha de S. Paulo, São Paulo. Brasília: 30/06/2016. Disponível em: <http://bit.ly/2DmTZdf>. Acesso em: 18/01/18.

ZAMBERLAM, Jurandir et al. **Os novos rostos da imigração no Brasil: haitianos no Rio Grande do Sul**. Solidus, Porto Alegre, 2014.

## INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO, AÇÃO COLETIVA E ESCOLHA RACIONAL: QUAIS SÃO OS EFEITOS DESSA INTERAÇÃO PARA A QUALIDADE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?

### **Mariana Dionísio de Andrade**

Instituição: Universidade de Fortaleza - UNIFOR  
Professora do Centro de Ciências Jurídicas – CCJ  
Fortaleza / CE

### **Rodrigo Ferraz de Castro Remígio**

Instituição: Universidade Federal de Pernambuco  
– UFPE  
Discente do Programa de Doutorado em Ciência  
Política  
Recife / PE

**RESUMO:** A pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: em que medida a relação entre individualismo metodológico e a ação coletiva movida pela escolha racional pode afetar a qualidade da democracia no Brasil? O estudo tem como base o neointitucionalismo da escolha racional e sua relação com a formação de coalizões, na medida em que não se faz possível imaginar processos políticos sem analisar a relação entre meios e fins. O objetivo do estudo consiste em esclarecer que, mesmo que a ação dos atores num primeiro momento não pareça ótima, a racionalidade pode levá-los a escolhas subótimas a fim da obtenção de resultados mais robustos. A pesquisa é qualitativa, porque busca uma maior compreensão das ações e relações humanas e uma observação dos fenômenos sociais, considerando-se a interpretação, tradução e

atribuição de significado à dimensão em que o fenômeno objeto da presente pesquisa se manifesta. Conclui-se que os indivíduos voltados para os seus próprios interesses não calcularão se suas ações irão ou não desencadear uma outra ação no âmbito grupal, o que pode resultar em falta de análise estratégica entre os agentes e, no âmbito estatal, na falta de desenvolvimento da ordem social, o que pode impactar na baixa credibilidade nas instituições e deficiências para a democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Individualismo metodológico; Escolha racional; Qualidade da democracia no Brasil.

**ABSTRACT:** The research aims to answer the following question: to what extent can the relationship between methodological individualism and collective action motivated by rational choice affect the quality of democracy in Brazil? The study is based on the neointitucionalism of rational choice and its relation to the formation of coalitions, because it is not possible to imagine political processes without analyzing the relation between means and ends. The objective of the study is to clarify that, even if the actors' actions do not seem to be optimal at first, rationality can lead them to suboptimal choices in order to obtain more robust results. The research is qualitative, because it seeks a greater understanding of

human actions and relations and an observation of social phenomena, considering the interpretation, translation and attribution of meaning to the dimension in which the phenomenon object of the present research is manifested. It is concluded that individuals for their own interests will not calculate whether or not their actions will trigger another group action, which may result in a lack of strategic analysis among agents and, at the state level, in the lack of development of social order, which may impact on the low credibility of institutions and deficiencies for democracy.

**KEYWORDS:** Methodological individualism; Rational choice; Quality of democracy in Brazil.

## 1 | INTRODUÇÃO

O artigo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a relação entre individualismo metodológico e a ação coletiva movida pela escolha racional podem afetar a qualidade da democracia no Brasil?

Para responder ao referido questionamento, partimos do pressuposto que atores políticos são indivíduos que agem com base na escolha racional, utilizando estratégias para sopesar riscos e benefícios na escolha das ações.

É fundamental conhecer aspectos do comportamento desses indivíduos, relacionando as atitudes aos resultados obtidos e relacionando-os, para verificar a presença, ou não, de um padrão de racionalidade. O objetivo do estudo também é oferecer contribuições teóricas para esclarecer que, mesmo que a ação dos atores num primeiro momento não pareça ótima, a racionalidade pode levá-los a escolhas subótimas a fim da obtenção de um resultado mais robustos, visando a maximização de benefícios próprios.

Tais relações, determinadas pela racionalidade, tendem a comprometer a qualidade da democracia, uma vez que essa racionalidade pode conduzir os indivíduos a agirem movidos por seus interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos democráticos.

O estudo terá como base o neoinstitucionalismo da Escolha racional. Nesta perspectiva os atores são guiados pela racionalidade; e as ações, pelos resultados. No que concerne ao neoinstitucionalismo da escolha racional, deve-se colocar que os interesses dessa corrente são fundamentados em fatores estratégicos direcionados por atores racionais através de suas escolhas, as quais levam a resultados equilibrados.

A racionalidade é uma correspondência entre fins e meios, e não se faz possível imaginar processos políticos sem tal relação. Entretanto, para que a ação seja demarcada pela racionalidade é fundamental que haja coerência entre crenças e desejos o agente.

O artigo está subdividido em cinco capítulos, que abordam as bases do individualismo metodológico e a escolha racional; a interação racional entre indivíduos e a maneira

com a qual os atores elencam suas preferências para determinar essas interações e os possíveis resultados; o confronto entre interesses coletivos ou satisfação de objetivos de grupos de interesse; o papel das instituições na manutenção ou mudança da estrutura política, social ou econômica; e a análise sobre a sistemática da cooperação na lógica da escolha racional e a formação de coalizões na democracia brasileira, especialmente a coalizão presidencial.

## 2 | ESCOLHA RACIONAL NA DEMOCRACIA

A análise da qualidade da democracia para entender os desenhos institucionais e seus mecanismos de funcionamento, sobretudo na ação dos indivíduos que permeiam as estruturas democráticas. É importante ressaltar desde o início que o conceito de democracia é extremamente amplo, permitindo uma diversidade de interpretações.

É imprescindível pontuar aqui a defesa do conceito mínimo, defendido por O'Donnell (2001), Mainwaring (2001), no qual as eleições e seus elementos eleitorais devem ser apenas condições necessárias, mas não suficientes à análise democrática.

Ampliando, assim, o entendimento da democracia às condições socioeconômicas da sociedade; o respeito às liberdades civis e políticas; as relações civis militares presentes nas bases do governo, bem como, as relações formais e informais entre os agentes institucionais e a sociedade.

No contexto da América Latina, todavia, há de se considerar a existência de longos períodos não democráticos, o que influencia o desenho institucional de uma democracia ainda em amadurecimento.

<b>Países América Latina</b>	<b>Histórico de Regimes Militares</b>
Argentina	1930-1938 / 1943-1958 / 1966-1973 / 1976-1983
Belize	1810-1961
Bolívia	1964-1982
Brasil	1937-1945 / 1964-1985
Chile	1973-1990
Colômbia	1953-1957
Costa Rica	1917-1919
Cuba	1933-1959
El Salvador	1931-1979
Equador	1972-1979
Guiana Francesa	-
Guatemala	1954-1996
Haiti	1988-1990 / 1991-1994
Honduras	1963-1974
México	1876-1910
Nicarágua	1925-1936 / 1936-1985

Panamá	1968-1989
Paraguai	1954-1989
Peru	1968-1980
República Dominicana	1930-1961
Uruguai	1973-1984
Venezuela	1908-1935 / 1948-1958

Quadro 1: Períodos não democráticos na América Latina

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela ANPHLAC. Disponível em: <<http://anphlac.fflch.usp.br/redemocratizacao-apresentacao>>.

A partir do destacado no quadro acima, verifica-se que quase todos os países da América Latina vivenciaram períodos não democráticos. Porém, o fato de não haver mais regimes militares oficialmente reconhecidos na América Latina não conduz à ideia de que há democracia estabelecida, na medida em que elementos eleitorais são as únicas condições capazes de garantir a análise democrática.

A democracia como forma de governo está intrinsecamente ligada a certas instituições políticas específicas, como os partidos políticos que devem atuar sob orientação essencialmente prática no sentido de racionalizar decisões e maximizar benefícios para a sociedade.

Em um debate contemporâneo sobre a democracia, é inevitável a análise do regime sob prismas como o significado da democracia, sua relação com outros conceitos e princípios políticos e a participação dos grupos de interesse, formados por indivíduos, sedimentados também como partidos políticos e instituições representativas.

Outro ponto preponderante para compreensão democrática é a omissão ou comprometimento às garantias constitucionais e as clivagens socioeconômicas presentes em muitas democracias tidas como consolidadas, favorecendo a parcialidade e a imprevisibilidade na aplicabilidade das leis.

Desta forma, são criadas lacunas para o surgimento de instituições informais, as quais inúmeras vezes são tão efetivas ou mais para o funcionamento do Estado que a próprias instituições formais. Com base nessas relações surge a maximização de benefícios para determinados grupos, os quais podem gerar conflitos de interesses entre os atores comprometendo a qualidade democrática.

A primeira abordagem para fundamentar o comprometimento dessa qualidade democrática é sedimentar a análise da democracia na Escolha racional (Ames, 2003), sustentada metodologicamente na perspectiva do individualismo metodológico. Esta ancoragem surge contrariando o holísmo metodológico, o qual se baseia na ontologia da totalidade, fundamentando-se na relevância dos indivíduos e de suas intenções.

Para melhor compreender o individualismo metodológico é prioritário entender que a explicação de um fenômeno social, leia-se aqui os fenômenos presentes em estruturas democráticas, concretizam-se quando a explicação dos fatos que conduziram ao fenômeno é capaz de permear no propósito que direcionou o agente

(indivíduo) para realização de sua ação.

Ou seja, o indivíduo passa a ser o cerne da análise da qualidade democrática. Sendo as democracias mais ou menos robustas a depender dos resultados da interação de propósitos dos agentes envolvidos nas estruturas institucionais.

Embasando-se no individualismo metodológico é que se faz possível iniciar a amplitude de relações possíveis entre os níveis micro (agente/ indivíduo) e macro (estrutura / instituições) por meio da Escolha racional. É fato que esta correlação entre estruturas não é tão simples quanto parece, e certamente tem sido um grande desafio aos estudiosos da democracia minimalista, mas alguns modelos estão sendo utilizados de maneira satisfatória a fim de explicar a manifestação de determinadas ações políticas em sistemas caracterizados como democracia.

### 3 | RESULTADOS SUBÓTIMOS E A COOPERAÇÃO ENTRE ATORES POLÍTICOS

Por meio do individualismo metodológico faz-se possível compreender as possíveis trajetórias que os agentes/indivíduos buscam percorrer a fim de maximizar os resultados de suas ações dentro de estruturas democráticas. Tais trajetórias partem de uma relação entre meio/ fim; determinada não como uma ordem causal ou aleatória, mas da ação instrumental do indivíduo, amparada do pressuposto da racionalidade.

É de suma relevância pontuar que a maximização de resultados e realização dos objetivos ligados aos agentes não é a única explicação para as escolhas subótimas. Faz-se necessário pontuar que as escolhas subótimas não acontecem de maneira isolada.

Para compreensão da escolha de resultados subótimos o contexto de toda rede de jogos é que justificará o comportamento do ator. Ou seja, a ação política não deve ser compreendida como um fato isolado para as escolhas subótimas. Desta maneira, a maximização de benefício é algo bem mais amplo que o resultado da ação isolada.

O enfoque dado às ações aparentemente subótimas é porque há uma rede de jogos ocultos, nos quais as ações subótimas são apenas aparências para a expectativa do resultado final. Ou seja, se o observador político centrou sua atenção apenas na ação como sendo subótima a perspectiva do observador está incompleta. “O que parece subótimo na perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda rede de jogos”. (Tsebelis, 1998, p.22).

Numa democracia, supostamente consolidada, a responsabilidade pública está baseada na seguinte premissa: os atos dos atores públicos devem estar pautados pela prestação de contas – *accountability* (O’ Donnell, 2001). Diante disto, agentes públicos devem atuar com transparência para o cumprimento dos diversos mecanismos de *accountability*.

Neste caso, atores públicos podem abrir mão de agir em nome da legalidade e buscar benefícios junto aos atores que lidam na esfera privada, comprometendo os mecanismos de *accountability*, e, conseqüentemente a qualidade democrática. Essa ausência de transparência pode denotar em conflitos de interesses capazes de gerar troca de favores entre atores públicos e privados; interferindo negativamente na qualidade democrática. (Rose-Ackerman, 2002; Silva, 2002).

Diniz (2001) apresenta questões sobre a reforma de Estado e como ela se apresenta na atual teoria democrática, enfatizando aspectos históricos impactantes, características de regimes políticos pós-ditadura, aspectos econômicos e institucionais que foram rompidos neste período de transição, e, por fim, faz uma relação entre governabilidade democrática, *accountability* e responsabilidade pública.

Assim, mecanismos do *accountability*, os meios de controle externo, a transparência dos atos do governo e suas instituições contribuiriam para uma reforma de Estado mais democrática.

A lógica da cooperação prevista pela ação coletiva desmistifica a ideia de que as organizações agem por interesse coletivo, sendo o interesse comum incoerente e contraproducente para a ação racional. Ou seja, os indivíduos de um determinado grupo se unem com um propósito comum, mas guiados por um incentivo seletivo.

Isto é, o limite da unidade é o interesse comum, mas seus integrantes são motivados por suas aspirações pessoais. “Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir este objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses” (Olson, 1999, p.14).

O provimento de benefícios públicos ou coletivos é a função fundamental das organizações estatais. Para compreender este provimento a análise estrutural deve estar centrada no agente, que por meio de suas ações racionais possibilitam uma série de conseqüências relativas ao funcionamento e desenvolvimento do grupo, por meio das organizações estatais.

Essa problemática suscitou outra questão no plano de Olson (1999): as conseqüências das ações racionais e individuais no plano macro. Tais ações são capazes de gerar efeitos inesperados ou não intencionais. Na prática isto significa que os indivíduos voltados para os seus próprios interesses não calcularão se as suas ações irão ou não desencadear uma outra ação no âmbito grupal.

A grande complexidade na teoria de Olson (1999) é a transição da ordem de preferência dos indivíduos para as conseqüências geradas no desenvolvimento da ordem social, as quais serão determinadas pelas interações estratégicas entre os agentes, fomentando acordos grupais formais ou informais que contribuem como mecanismos para o funcionamento do Estado como estrutura de organização e controle social.

O maior de todos os dilemas existentes frente às interações estratégicas - que permeiam as organizações estatais- é o quanto ou em que nível esses acordos informais

afetam a qualidade das democracias, uma vez que os mesmos se concretizam à margem da legalidade.

Essas interações estratégicas revelam a cooperação entre atores políticos. Aqui, parte-se do pressuposto que a cooperação é um conjunto de ações muito mais voltado ao egoísmo do que propriamente ao altruísmo, porque independe de um acordo benéfico entre as partes, que se submetem ao risco das decisões individuais na busca pelo equilíbrio entre cooperar e competir. (Ames, 2003).

É possível observar o comportamento cooperativo quando os indivíduos interagem repetidamente, quando eles têm uma grande quantidade de informações sobre o outro, e quando o grupo é caracterizado por um pequeno número de pessoas; entretanto, o mesmo não ocorre quando as condições são diversas, com uma pouca quantidade de informações, um número maior de pessoas e mais possibilidades. (North, 1990).

As condições em que a cooperação pode ser sustentada têm produzido uma imensa literatura, tanto na teoria dos jogos e por teóricos *non game* que estão interessados na formatação do processo político.

A teoria dos jogos destaca os problemas de cooperação e explora estratégias que alteram as recompensas para os jogadores. Mas há uma grande diferença entre o mundo relativamente preciso e simples da teoria dos jogos e a maneira complexa, imprecisa e muitas vezes atrapalhada pela qual os seres humanos têm estruturado a própria interação.

Toda teorização nas ciências sociais é construída, implícita ou explicitamente, sobre concepções do comportamento humano. Algumas das abordagens se inserem na teoria econômica ou na extensão da hipótese comportamental em outras disciplinas das ciências sociais, sob a análise da interação entre grupos de interesse e atores que buscam a maximização de benefícios e redução de custos políticos.

#### 4 | GRUPOS DE INTERESSE OU INTERESSE PÚBLICO?

Para que uma democracia procedimental seja efetiva, algumas condições devem ser respeitadas: cidadania inclusiva, liberdade e igualdade de acesso à arena política, legislação transparente, liberdade de informação e organização, mecanismos formais e informais de *accountability* e participação na arena política. Essa arena política, por sua vez, é formada por estratégias de integração entre processos políticos e econômicos.

A participação do Estado no cotidiano dos indivíduos não é um procedimento automático, principalmente porque o escopo essencial do Estado deve ser a construção do desenvolvimento e geração de benefícios permanentes para os cidadãos envolvidos. Trata-se de um exame racional necessário que passa inevitavelmente pela observação quanto à força das instituições sob a visão dinâmica das relações entre Estado e indivíduos.

As instituições democráticas importam e a preocupação com a força do Estado deve ser verificada em vários flancos, como a governança, a capacidade do Estado, a qualidade institucional e a qualidade da democracia para o desenvolvimento e bom funcionamento desse Estado (Fukuyama, 2005).

Segundo a teoria democrática, os partidos são supostamente veículos pelos quais os cidadãos são representados no âmbito político público. Mas se supõe que o trato da coisa pública não deve ser partidário, no sentido de que não se deve favorecer aos simpatizantes de um ou outro partido, mas sim, a escolha democrática como elemento da democracia de qualidade.

A redução da confiança dos cidadãos nos partidos políticos é especialmente crescente na América Latina; que registra a falta de credibilidade da população. Os partidos já não se apresentam como instrumentos de *accountability* social. (Przeworski, 2002).

A realização da democracia exige que instituições políticas representem seus cidadãos, protegendo seus direitos fundamentais e garantindo o exercício de deveres em prol do bem público.

Ocorre que, antes de assumir o poder, os partidos políticos que assumem compromissos de regulação diferenciada em troca do financiamento de suas campanhas por empresas privadas, o que nem sempre é conduzido por meios idôneos ou cláusulas claras.

Não que o financiamento privado de campanhas seja nefasto ou que de alguma forma prejudique os processos políticos elementares, porque o problema não está aí. Está, sim, na falta de transparência com a qual os negócios são conduzidos, critérios não tão bem definidos da prática de *lobby* e na pouca efetividade pública da contraprestação exigida pelas empresas financiadoras em troca dos benefícios regulatórios concedidos pelo Estado.

Determinados grupos de interesses se mostram como forças sociais que emergem a partir da organização e atuação para o alcance de vantagens e benefícios de acordo com a natureza do grupo. (Castro, 2004).

São grupos organizados que atuam no âmbito da coletividade em prol de objetivos, vantagens e benefícios identificados de acordo com a natureza do grupo. A busca de associação por indivíduos com interesses em comum, com o objetivo de satisfazer interesses deve obedecer parâmetros lícitos e conceber a realização de interesses convergentes com o benefício social, que não é formado necessariamente pela soma de interesses particulares. (Farias Neto, 2011)

É possível classificar a representação institucional por partidos políticos nessa categoria na medida em que apresentam uma reunião de interesses comuns e são organizados como grupos de indivíduos que buscam a maximização de resultados.

Entretanto, é necessário verificar, para a análise da qualidade da democracia brasileira, se há nos partidos políticos a preocupação com o interesse público, haja vista as debilidades na confiabilidade da população nos partidos que hoje ocupam o

cenário político brasileiro pela falta de atenção às demandas do cidadão brasileiro.

Partidos políticos devem se sobrepor aos interesses individuais de seus membros em prol da representatividade de seus filiados e dos cidadãos em geral, entretanto, o sistema eleitoral brasileiro garante uma predominância decisória ao Legislativo e ao Executivo que coloca em cheque a real participação do cidadão comum na arena política, limitando-se à realização de seus interesses pelos atores políticos escolhidos.

O partido político está orientado, preferencialmente, para atender as preferências da coletividade, com agenda política definida para realização de ações voltadas à manutenção do poder.

Assim, o interesse público pode não ser contemplado em sua integralidade pela agenda política do partido, visto que, ao promover a participação política organizada, converte a multiplicidade da individualidade de demandas à uniformidade dos objetivos coletivos, como um todo de forma orgânica concebido pelo composto de partes. (Sartori, 1982).

A confiabilidade na representatividade é uma importante dimensão para a análise da qualidade da democracia na medida em que os partidos políticos são a corporificação de uma ideologia da coletividade.

Em casos de envolvimento com corrupção, ausência de *accountability* ou má verbação de recursos para campanhas, mina-se a credibilidade dos partidos como sistemas de representação política, ferindo irremediavelmente a qualidade da democracia.

## **5 | SOBRE O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA MANUTENÇÃO OU MUDANÇA DA ESTRUTURA POLÍTICA, SOCIAL OU ECONÔMICA**

Quando se fala sobre a força do Estado, naturalmente é temática consequente a abordagem sobre o papel das instituições na democracia, em especial, em democracias ainda em construção, como no caso brasileiro. Mas, como já visto, o próprio termo *instituições* é demasiadamente amplo para que seja possível traçar um pensamento dominante de variável crítica para o desenvolvimento, sem retratar a forte polissemia semântica do termo. Se a questão central consiste na busca pela compreensão da capacidade institucional, é necessário saber, inicialmente, quais instituições são essenciais para esse desenvolvimento.

A Administração Pública, o projeto de sistema político como aspecto da estatidade, os sistemas eleitorais, sistemas partidários, sistema de normas; todos dizem respeito à organização institucional de uma realidade democrática. Uma instituição estatal deve refletir a qualidade dessa democracia, atendendo às necessidades dos cidadãos e construindo metas para suprir demandas de diversos setores (educação, saúde, segurança pública etc.), razão pela qual a democracia participativa possui papel fundamental na boa governança.

Não se trata de estabelecer definitivamente o sentido de democracia, cuja profundidade terminológica e conceitual não se esgota, mas delimitar o uso de suas características essenciais no desenvolvimento da sociedade. (Mainwaring; Brinks; Pérez-Liñán, 2001).

O desenvolvimento da estrutura política, social ou econômica está relacionado à qualidade da democracia, justamente porque o próprio desenvolvimento e o crescimento econômico são elementos ínsitos ao conceito de democracia (Sen, 2000), desde que haja líderes e instituições confiáveis.

A democracia brasileira conta com controles institucionais e limites constitucionais bem estabelecidos, *accountability* em suas diversas formas e regras bem definidas. Entretanto, a discussão sobre a qualidade da democracia brasileira (e dos demais países da América Latina) eventualmente gira em torno da fortaleza das instituições, em especial, das instituições responsáveis pela transparência do processo político e eleitoral.

A sociedade possui hoje muito mais condições de exigir respostas e responsabilidades das instituições. Em contrapartida, se a sociedade é desagregada, formada por grupos pequenos voltados à realização de interesses pessoais ou favorecimento nos subsídios governamentais (Faoro, 2001), a tendência é que, por melhor que seja a ideia de projeto institucional, ele tenda a se desestabilizar.

#### 4.1 Instituições formais e informais

Instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente inventadas que moldam a interação humana. Em consequência, sua estrutura incentiva a mudança política, social ou econômica. Mudanças institucionais moldam o desenvolvimento da sociedade através dos tempos e, conseqüentemente, são a chave para compreender a mudança histórica.

Como instituições, compreende-se o conjunto de regras e procedimentos oficiais que estruturam a interação social pela regulação do comportamento dos atores políticos. Como instituições informais, compreende-se o conjunto de regras socialmente compartilhadas, usualmente não escritas, que são criadas, consolidadas e adotadas sem que sejam sancionadas por mecanismos formais. (Helmke; Levitski, 2006).

Não resta controvérsia quanto ao fato de que as instituições afetam o desempenho das economias, da política e da sociedade como um todo. Instituições reduzem a incerteza fornecendo uma estrutura para a vida cotidiana, como um guia para a interação humana, incentivando a mudança política, social ou econômica. (North, 1990).

Todavia, as instituições formais convivem com acordos informais, que podem originar estrutura complexas e comprometedoras às próprias estruturas democráticas, denominadas de instituições informais.

A compreensão da natureza e existência das Instituições Informais, originadas

das interações estratégicas é fundamental para entender as regras do jogo e conseqüentemente da qualidade da democracia.

Estudiosos como Douglas North (1990) e Guillermo O'Donnell (2011) têm argumentado que as instituições informais são regras e procedimentos criados, comunicados, consolidados e implementados sem sanção oficial (procedimentos criados e sancionados fora do aparelho de Estado); considerando-as tão importantes quanto as instituições formais.

A análise da qualidade democrática, por meio da ação racional, também deve entender os desenhos institucionais e o funcionamento dessas instituições. As instituições informais surgem quase sempre gradualmente por um distanciamento ou não alinhamento entre as leis sociais e as normas legais do Estado, e, muitas vezes a ausência de legalidade dessas instituições pode coexistir com a legitimidade de sua existência.

As instituições informais podem complementar as instituições formais, quando essas últimas são frágeis ou substituí-las quando são inefetivas. (Helmke; Levitsky, 2006). A sanção para o funcionamento das mesmas se concretiza através dos atores sociais, e é garantida justamente pela fragilidade ou inexistência do Estado.

Desta forma, o surgimento e a manutenção das instituições informais, que podem comprometer os arranjos institucionais democráticos, nascem de interações estratégicas demarcadas inúmeras vezes por instituições formais incompletas, as quais são marcadas por parâmetros de comportamento que não são suficientes para guiar todas as circunstâncias.

Numa segunda perspectiva podem emergir pela incapacidade das instituições formais e/ou pela ausência de credibilidade, ou seja, ausência de capital social (Putnam, 2005), revelando-se como uma alternativa para os atores que não conseguem obter os resultados por meio das instituições formais. As instituições informais podem surgir, finalmente, pela busca de resultados inaceitáveis por vias legais, assim sendo, atores institucionalizam informalmente ações e posturas que não podem ser formalizadas legalmente.

Essas estruturas comprometem não só a qualidade democrática, mas as estruturas estatais que deveriam ser alicerçadas pela confiança dos indivíduos e a garantia do Estado Democrático como executor da organização estatal.

As regras formais são mais que elementos reguladores do comportamento. Devem ser prescritivas e não meramente descritivas, e devem prever sanções em caso de descumprimento. Regras devem conter normatividade e facticidade, conforme enunciado em Helmke e Levitsky (2006).

Quando não há sanção, é possível considerar que a instituição cuja regra foi violada é fraca, perdendo, portanto, as características de uma regra - que deve ser forte por natureza na medida em que deve conseguir prever e punir desvios de comportamento. (Brinks, 2006).

## 4.2 A função das instituições na análise da qualidade da democracia

Para julgar o nível de uma democracia não se deve questionar apenas se o Estado proporciona bem estar aos seus cidadãos, se se comporta de acordo com suas próprias leis ou se o povo controla os níveis de exercício do poder.

Um regime será democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos abrangem a consulta ampla, igualitária, protegida das arbitrariedades e que tenha regras e deveres mutuamente vinculantes. O Estado deve poder colocar em prática as decisões adotadas e sancionar de alguma forma quem descumprir essas decisões. (Tilly, 2007).

O dilema da qualidade da democracia se concentra em poder realizar essa integração entre formas de participação política, relações sociais de maneira a alcançar avanços. Muitos regimes totalitários / autoritários tem contado com redes de confiança que lhes permitiram subsistir e resistir bem mais que suas reais possibilidades previam.

Por outro lado, existem procedimentos que favorecem a igualdade, como as votações secretas, o pagamento de salários a funcionários públicos para que não dependam de favorecimentos de qualquer sorte e para que possam agir de maneira imparcial. A busca pela igualdade efetiva implica, portanto, na reunião de um compromisso ideológico e de ação por parte dos cidadãos. (Tilly, 2007).

## 6 | ESCOLHA RACIONAL E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A América Latina possui um funcionamento interno das estruturas de poder no Executivo peculiar em relação aos demais sistemas políticos. Isso porque no presidencialismo, especialmente no caso brasileiro que envolve coalizões, as ações do presidente eleito e sua consequente autonomia na decisão sobre a composição do governo se relacionam com a racionalidade dos atores políticos envolvidos, de forma direta.

Se um partido político possui o monopólio sobre a máquina governamental, é de se esperar que ele possa reunir os benefícios da regulação para si. Se um partido se torna extorsivo, é possível que eleja outro partido que providencie serviços governamentais com preços mais adequados às suas possibilidades. (Stigler, 1971).

Para Mancur Olson (1999) nenhum indivíduo atua movido pelo senso coletivo. Os incentivos seletivos que conduzem os atores às suas ações serão prioritariamente individuais, tendo como resultado seu reflexo nas organizações coletivas. Desta maneira, as organizações democráticas passam a ser conduzidas pelos interesses individuais de seus agentes, o que define os passos da interação estratégica.

A prevalência do sistema de coalizão (Riker, 1962; Abranches, 1988; Limongi, 2007), que adota barganhas no Poder Legislativo com apoio de alianças políticas, possui relação com modelos burocráticos não weberianos na medida em que algumas

agências, em razão dessas alianças, deixam de exercer o controle ideal para o funcionamento da Administração Pública.

O processo de formação de coalizões descende das decisões conscientes de grupos com interesses comuns cuja adesão ocorre justamente pela identidade de propósitos, em que parte do grupo terá autoridade para convencer os demais sobre quais seriam as melhores e mais adequadas decisões; enquanto a outra parte anui a essa autoridade não por subserviência ou apatia, mas por enxergar nela algum tipo de benefício.

No presidencialismo brasileiro, a dinâmica da formação de coalizões é singular; não pela formação da coalizão em si, mas pela sistemática de trocas e incentivos envolvidos. As coalizões, que em teoria deveriam obedecer aos princípios dos partidos, acabam por atender aos objetivos de grupos de interesses (que podem ser membros do próprio partido, empresas, financiadores de campanha, burocratas etc.).

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 conferiu reforço ao poder institucional do Chefe do Executivo e, portanto, um monopólio sobre a iniciativa legislativa (Limongi, 2007). Para que projetos legislativos sejam aprovados, há de se conceber a necessidade da formação de coalizões para promover o equilíbrio de apoio político entre o parlamento, os ministérios e a presidência.

Para influenciar as escolhas políticas, os atores possuem duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial ou fazer parte da oposição, aguardando que sua coalizão contrária tome assento em uma futura gestão presidencial. A título de ilustração, segue quadro com a descrição das coligações realizadas para disputar as eleições presidenciais em períodos distintos da democracia brasileira:

Período	Candidato eleito	Partido	Coligação
1989	Fernando Collor de Melo	Partido da Reconstrução Nacional – PRN	PRN / PSC / PTR / PST
1994	Fernando Henrique Cardoso	Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	PSDB / PFL / PTB
1998	Fernando Henrique Cardoso	Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	PSDB / PFL / PPB / PTB / PSD
2002	Luiz Inácio Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores – PT	PT / PL / PMN / PCB / PCdoB
2006	Luiz Inácio Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores – PT	PT / PMDB / PRB / PCdoB / PSB / PP / PR / PTB / PV / PDT / PSC / PAN
2010	Dilma Rousseff	Partido dos Trabalhadores – PT	PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PCdoB
2014	Dilma Rousseff	Partido dos Trabalhadores – PT	PT / PRB / PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PDT / PCdoB

Quadro 2: Coligações eleitorais presidenciais do Brasil pós-democratização:

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados do Tribunal Superior Eleitoral (2016)

A partir dos dados evidenciados pelo quadro 1, verifica-se a existência de um número crescente de coligações ao longo das gestões presidenciais, o que evidencia não apenas uma aliança construída entre partidos para disputar eleições, mas sim, o início de uma articulação política complexa, em que atores formam grupos para sustentar a presidência em uma rede de correspondência a incentivos.

Segundo o quadro acima, aparentemente, os grupos formados até o primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva possuíam interesses comuns, enquanto a mesma identidade não se identifica no segundo mandato, cujas ideologias partidárias parecem apresentar interesses múltiplos.

Mas há um risco fundamental nessa análise: quanto mais membros fazem parte de uma coalizão, maiores e mais numerosos serão os compromissos para a retribuição do apoio fornecido durante o processo eleitoral – ou em outras palavras: maior será a divisão do poder entre os aliados. Mas há partidos que possuem dificuldades em dividir o poder, o que demanda nova organização da coalizão ou a quebra do apoio dos demais partidos que se sentem preteridos.

Os custos crescem exponencialmente quando os membros da coalizão mudam seus interesses (visto que não há qualquer garantia na arena política que os interesses permanecerão os mesmos desde o processo eleitoral até a continuidade da coalizão).

Considera-se aqui, seis variáveis principais (entre muitas outras) a serem avaliadas para se formar uma coalizão: tamanho da coalizão, peso político de cada partido componente da coalizão, capacidade do presidente eleito em partilhar o poder, dimensão da heterogeneidade na ideologia partidária (agendas conflitantes), risco de mudança dos interesses e conseqüente mudança dos incentivos requeridos.

A formação de coalizões, ao passo que fortalece as chances de elegibilidade dos candidatos pela fortaleza do apoio político, também eleva os custos de governar. Se por um lado as iniciativas legislativas passam pelo crivo do Poder Executivo, por outro, o Congresso Nacional também pode barrar importantes iniciativas, tornando o equilíbrio institucional constitucionalmente previsto um cabo de guerra. Portanto, a escolha da coalizão não depende apenas da força política dos partidos, mas sim, da capacidade de gerir e administrar interesses dos aliados.

Entretanto, quando há dificuldades em ceder parte do poder a outros partidos, ou relutância contumaz na aprovação de iniciativas legislativas apenas por questões partidárias, outras moedas de troca pouco ortodoxas são aplicadas, como nos infelizes exemplos de deturpação fiscal, política e administrativa descendentes de escândalos de corrupção que a democracia brasileira tem experimentado recentemente.

Para que a democracia brasileira não se resuma a um jogo de trocas e incentivos, é necessário ressaltar a importância quanto à existência de instituições formais amadurecidas, como relatado anteriormente no presente estudo. Instituições como o Ministério Público, a Polícia Federal, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios e a Controladoria Geral da União exercem papel de fundamental

importância para a coibição de exageros na resposta aos grupos de interesse e realização de *accountability*. Tais instituições evidenciam sua relevância vital para a qualidade da democracia.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível verificar que a relação entre individualismo metodológico e a ação coletiva movida pela escolha racional pode afetar a qualidade da democracia no Brasil em alta medida, o que se constata pelo fenômeno do presidencialismo de coalizão presente na esfera política e partidária da democracia brasileira.

A formação de coalizão é uma característica tão forte na democracia brasileira quanto outros elementos, tais como a realização de eleições, o auxílio eleitoral por meio do financiamento de campanhas e a construção de articulações políticas em multinível. Um gabinete multipartidário envolve a interação estratégica entre atores com preferências, poder de barganha e posição institucional diferentes, razão pela qual o ato de lidar com coalizões requer capacidade de articulação política.

Conclui-se que os indivíduos voltados para os seus próprios interesses tendem a não calcular se suas ações irão ou não desencadear uma outra ação na esfera coletiva, o que tende a resultar em falta de análise estratégica entre os agentes e, no âmbito estatal, na falta de desenvolvimento da ordem social. A democracia brasileira convive com tais riscos e depende de instituições formais fortalecidas para coibi-los.

Nesse contexto, faz-se necessária a sistemática análise sobre a importância de instituições consolidadas para a qualidade da democracia, visto ser a confiabilidade a mola propulsora para a participação política, inclusão nos processos eleitorais, definição de escolhas políticas e absorção de demandas no contexto do Estado de Direito. Instituições estas que concebem e moldam essa interação humana, podendo ser essas restrições formais (regras que os seres humanos concebem) ou informais (convenções e códigos de comportamento).

A relevância das instituições reflete que a existência de regras e seu nível de efetividade são determinantes na compreensão da qualidade da democracia, na medida em que normas são parte integrante do projeto democrático e dos processos políticos dele decorrentes.

Entretanto, a participação no cenário político democrático exige, antes de tudo, envolvimento sobre os caminhos e estratégias que permeiam a escolha racional, justamente para que preferências individuais não reduzam a importância da análise estratégica entre os agentes e, no âmbito estatal, reduzam as possibilidades de desenvolvimento da ordem social.

Diferentes aspectos da qualidade da democracia também devem ser analisados sob dimensões mais complexas, como a escolha racional, a integração dos processos

políticos e econômicos e a dimensão dos benefícios para a sociedade, a função das instituições formais e informais na análise da qualidade da democracia; ou seja, trata-se de uma observação multidimensional do conceito polissêmico de qualidade da democracia.

O principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza pelo estabelecimento de uma estrutura humana estável. Mas a estabilidade das instituições em nada contradiz o fato de que elas estão mudando e que são geridas por atores políticos que realizam ações com base na escolha racional.

A racionalidade, como condição essencial para muitas formas de comportamento político, depende da estabilidade da arena política que o governo propicia, em especial, no contexto do presidencialismo de coalizão em que benefícios e custos de governança são calculados. A atuação de eleitores e políticos deve seguir, assim, uma trajetória de benefícios calculados, no sentido de majorar vantagens e reduzir desvantagens para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados**, vol. 31, n. 1, pp. 5-38.

AMES, Barry. (2003). **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV.

BRINKS, Daniel M. (2006). The Rule of (Non) Law: prosecuting police killings in Brazil and Argentina. In: **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2006.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. (2007). **Instituições e razão coletiva**: as normas da escolha racional como sociologia política. Disponível em: < [www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman) >. Acesso em: 25 mar. 2017.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. (2004). **Ciência Política: Uma Introdução**. São Paulo: Atlas.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. (2011). **Ciência política: enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas.

FAORO, Raymundo. (2001). **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo.

FUKUYAMA, Francis. (2005). **Construção de Estados**: governo e organização do século XXI. Tradução: Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (2006). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America**. Baltimore: John Hopkins University Press.

LIMONGI, Fernando. (2007). Democracy in Brazil Presidentialism, party coalitions and the decision making process. In: **Novos Estudos**, São Paulo, n.76, p. 17-41.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (2001). Classificando Regimes

Políticos na América Latina, 1945-1999. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.44, n. 4, pp.645 a 687.

NORTH, Douglass C. (1990). **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo. (2011). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: **Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latinoamericanas**. PERUZZOTTI, E, SMULOVITZ, C (org). Buenos Ayres, Temas Grupo Editorial.

OLSON, Mancur. (1999). **A lógica da ação coletiva**. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

PRZEWORSKI, Adam. (2001). Accountability social en América Latina y más allá. In: **Controlando la política: ciudadanos y médios em las nuevas democracias latino-americanas**. Buenos Aires: Temas.

PUTNAM, Robert D. (2005). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Trad: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Ed: Fundação Getúlio Vargas.

RIKER, William H. (1962). **The theory of political coalitions**. New Heaven and London: Yale University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan. (2002). **Corrupção e governo**. Lisboa: Prefácio.

SARTORI, Giovanni. (1982). **A política**. Brasília: Universidade de Brasília.

SILVA, Marcos F. G da. (2002). **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac.

SEN, Amartya. (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.

STIGLER, George. (1971). **The theory of economic regulation**. Chicago: University of Chicago.

TILLY, Charles. (2007). **Democracy**. New York: Cambridge Press.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2016). **Cronologia das eleições no Brasil**. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/institucional/analisar-melhor-descarte/eleitos-1945-1990/cronologia-das-eleicoes>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

TSEBELIS, George. (1998). **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. São Paulo. Universidade de São Paulo.

## O ESTADO DA ARTE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES: UMA REVISÃO DA LITERATURA NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

**Geovana Azevedo da Costa**

Universidade Federal do Piauí – UFPI

Teresina – PI

**Olívia Cristina Perez**

Universidade Federal do Piauí - UFPI

Teresina - PI

**RESUMO:** A presente pesquisa aborda as políticas públicas para mulher sob a perspectiva de gênero. O objetivo foi entender como as destinadas às mulheres, tratam o combate ao machismo e o empoderamento da mulher. Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica sistematizada sobre o tema gênero nos estudos de políticas públicas. Primeiramente foram consultados todos os artigos científicos reunidos na Plataforma de Periódicos CAPES, no período de 2003 a 2016. Usou-se o descritor — Políticas públicas mulheres. Do total de 2005 artigos encontrados, foram selecionados trinta e seis que tratam o empoderamento e/ou profissionalização da mulher. Os resultados indicam que as políticas públicas para as mulheres estão incluindo de forma incipiente e simbólica a perspectiva gênero, uma vez que, as políticas analisadas, não proporcionaram de maneira efetiva o empoderamento e/ou profissionalização das mulheres e sua consequente inclusão no mercado de trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas.

Mulheres. Gênero.

**ABSTRACT:** This research approaches public policies for women from a gender perspective. The study aims to understand how public policies for women deal with the fight against sexism and women’s empowerment. For this purpose, a systematic literature review was carried out on gender in public policy studies. To begin with, all the articles on the topic, published from 2003 to 2016, were retrieved from CAPES Periodicals platform and then examined. The search was held using “public policy women” as keywords. 2005 articles were found and 36 regarding women’s empowerment and/or professionalization were selected. The results indicate that public policies for women are incipient and symbolic when considering the gender perspective since the analyzed policies did not effectively provide women’s empowerment and/or professionalization as well as their inclusion in the labor market.

**KEYWORDS:** Public Policies. Women. Gender.

### 1 | INTRODUÇÃO

A mulher do século XXI tem imprimido mudanças significativas na sociedade, pois tem deixado aos poucos de ser uma mera coadjuvante em determinados segmentos

sociais e profissionais, passando a contribuir para o avanço e progresso social e para o desenvolvimento das suas comunidades.

De acordo com a ferramenta Estatísticas de Gênero, do IBGE (2010), das 50 milhões de famílias que residiam em domicílios particulares entrevistadas em 2010, 37,3% tinham a mulher como responsável. Essas mulheres assumem a chefia das suas famílias tornando-se responsáveis não só pelo sustento financeiro, mas também pelo desenvolvimento cultural, social e educacional dos seus filhos e demais membros da família. No entanto, no Brasil as desigualdades de gênero são marcantes. Prova disso é o fato de que entre os 84 países do mundo o Brasil ocupar a 7<sup>a</sup> colocação em níveis de feminicídio (WAISELFISZ, 2012).

As mulheres brasileiras conquistaram diversas vitórias parciais no século XX: obtiveram o direito de voto, em 1932, mas não conseguiram ultrapassar o teto de 10% de deputadas federais; conquistaram graus crescentes de educação em todos os níveis de ensino, mas ainda estão pouco representadas nas ciências exatas e na liderança dos grupos de pesquisa; aumentaram as taxas de participação no mercado de trabalho, mas ainda sofrem com a segregação ocupacional, a discriminação salarial, além da dupla jornada de trabalho; conquistaram diversas vitórias na legislação nacional, mas, na prática, ainda são vítimas de discriminações e preconceitos na vida pública e privada.

Tais desigualdades de gênero têm relação com o sistema capitalista visto que ele necessita, para a preservação do seu sistema de dominação, do trabalho feminino, tanto no espaço produtivo como no reprodutivo, preservando, em ambos os casos, os mecanismos estruturais que geram a subordinação da mulher.

As assimetrias entre homens e mulheres também se expressam no âmbito doméstico, dada a responsabilidade da mulher pela casa, independentemente do seu papel no mercado produtivo. Para elas, o ingresso no mercado de trabalho não representa uma redução da jornada em afazeres domésticos, situação que contrasta com a dos homens, em que mesmo o desemprego não significa maior tempo dispendido em afazeres domésticos (HIRATA, 2002).

Dessa forma, há uma persistência da divisão sexual do trabalho no âmbito doméstico e no âmbito laboral. Tal divisão é calcada em dois princípios organizadores: o princípio da separação, expresso pela noção de que há trabalhos de homens e trabalhos de mulheres, e o princípio hierárquico, que embasa o maior valor atribuído ao trabalho masculino — fruto da qualificação — em oposição ao trabalho feminino, associado a qualidades do gênero feminino (HIRATA, 2002).

Ao adotar o conceito de gênero como referência para a análise, procura-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria. Logo, gênero é uma construção social de papéis que diferencia hierarquicamente o lugar e as tarefas desempenhadas por homens e mulheres. Às mulheres cabe o ambiente privado e cuidado do lar. Os homens cuidam dos assuntos

públicos apoiados por mulheres.

Destaca-se nessa definição o caráter social atribuído ao termo, na medida em que o conceito não denota diferenças biológicas, mas sim diferenças construídas socialmente que atribuem um significado e papel à mulher. No entanto, a desconstrução dos papéis sociais é a tônica dos estudos sobre gênero. Conforme Abramo (2007), a desvalorização e secundarização do papel da mulher no mundo do trabalho e na sociedade contribuem para reforçar os padrões que sustentam a desigualdade de gênero. Logo, há a necessidade de desconstruir tais papéis e, portanto, a assimetria contida neles.

Nesse sentido, Sarti (1996) traz uma explicação histórica da construção dos papéis sociais, que perpetuam as desigualdades de gênero em que os homens se constituíram como provedores e chefes do lar (o que permitiu o resgate do poder patriarcal enfraquecido), e as mulheres como responsáveis pelas atividades domésticas e educativas, inclusive a vigilância do marido para que ele não se desviasse da sua função de chefe de família (SARTI, 1996, p. 26).

Reforçando a argumentação de Sarti, Bruschini e Ricoldi (2009) salientam que a universalidade e persistência de uma divisão sexual do trabalho, que atribui aos homens, principalmente, as atividades de caráter produtivo, geradoras de renda e desenvolvidas no espaço público e às mulheres as tarefas de caráter reprodutivo entendendo-se a elas tanto os cuidados com o bem-estar físico e emocional dos membros da família, contribuem para que a cultura machista e patriarcal continue presente.

Ampliando o debate, 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 às suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são diferenças que fazem diferença na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação (CRENSHAW, 2002). A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido abordada como uma interseccionalidade dos marcadores sociais.

Afora as relações machistas, uma parcela considerável de mulheres encontra-se entre a população pobre. O termo feminização da pobreza, utilizado por Sen (2010) vem chamando atenção para as diferenças salariais entre homens e mulheres e a vulnerabilidade das mulheres chefes de família. Para diminuir e desconstruir essas relações patriarcais, há um esforço contínuo dos movimentos feministas pressionando o Estado para que incorpore as questões de gênero na agenda governamental de forma específica e não universalizante.

A ampliação da cidadania às mulheres, no pós-redemocratização resultou, dentre outras conquistas, numa pauta que redimensiona a responsabilidade do poder público em identificar as situações reais de discriminação e desigualdade que atingem as mulheres e na criação de condições de exercício de cidadania em todos os espaços públicos.

Logo, é fundamental a discussão sobre a importância da mulher na redução da pobreza, violência e injustiça social no país (FREIRE, 2009). Leão e Marinho (2002) ressaltam ainda a influência de mulheres organizadas na gestão e no controle das políticas sociais de saúde, o que resulta em mais políticas públicas para mulheres na área. Farah (2009) destaca que é relevante verificar em que medida as iniciativas do Estado indicam um reconhecimento, por parte do poder público, das diferenças de gênero. Também é importante verificar se tais iniciativas incorporam a perspectiva de gênero, entendida como uma orientação para a redução das desigualdades de gênero, isto é, de desigualdades entre homens e mulheres (e entre meninos e meninas).

Segundo ainda Farah (2009) é importante analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, pois torna-se possível verificar em que medida iniciativas do Estado tem contribuído, ainda que de forma embrionária, para modificar esse padrão historicamente assimétrico e profundamente arraigado na sociedade brasileira.

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas que atendam às demandas da população feminina são consideradas indispensáveis ferramentas na luta pelo rompimento das assimetrias de gênero e, conseqüentemente, para a busca pelo empoderamento das mulheres. Entende-se empoderamento - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social) (GOHN, 2004, p. 23).

Silva (2010) reforça que toda política pública é uma ferramenta que possibilita a realização de uma mudança social, a partir da promoção do bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social. Segundo a autora, no processo de formulação de política os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Uma das políticas públicas que toca na questão de gênero é o Programa Bolsa Família (PBF). O programa Bolsa Família foi criado em 2003 como um programa destinado a combater a pobreza e a desigualdade no Brasil a partir de três eixos: complemento da renda (benefício em dinheiro), acesso a direitos (condicionalidades) e articulação com outras ações (integração de várias políticas sociais) (MSD, 2016). Na prática, segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social (2016), em 2007 a mulher era a responsável legal pelo recebimento do benefício em 97% das famílias atendidas.

Rego e Pinzani (2014) constataram que o programa o programa Bolsa Família produz impactos sociais significativos nas vidas das beneficiárias, incomparáveis aos proporcionados por outros tipos de auxílio, como cestas básicas. As autoras atribuem a isso o fato do benefício ser em dinheiro, o que implica em liberdade e responsabilidade quanto ao uso, aprendizado de planejamento de gastos e ganhos de dignidade, o que gera um certo empoderamento da mulher responsável por administrar o benefício.

Embora perpassse a questão de gênero, o PBF não é uma política pública pensada para as mulheres, considerando que suas necessidades e desafios são diferentes daqueles que envolvem a realidade dos homens. E existem poucas políticas públicas voltadas para elas.

Esse é objetivo desse trabalho: compreender por meio de uma revisão sistemática da literatura como tem sido trabalhada, ao longo da última década, a questão de gênero nos estudos de políticas públicas para mulheres e os impactos dessas para a geração de trabalho, emprego e renda.

O trabalho contribui para o campo das políticas públicas ao refletir sobre a questão das mulheres dentro das políticas públicas. Também contribui com os estudos sobre gênero ao sistematizar a produção de estudos sobre políticas públicas voltadas para as mulheres. Trata-se de um primeiro passo de um estudo que almeja se aprofundar nas políticas públicas com o enfoque de gênero.

Destaca-se que não se faz aqui uma análise enviesada sobre os trabalhos produzidos, na medida em que a revisão sistematizada abarca todos os trabalhos produzidos na intersecção entre o campo de políticas públicas e gênero.

## 1.1 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa analisou artigos que tratam de políticas públicas para mulheres que levam em conta a perspectiva gênero. Para identificar a inserção de tal termo nas políticas públicas foi feita uma pesquisa documental.

Os resultados foram sistematizados utilizando a técnica de revisão sistemática da literatura. A revisão sistemática é uma forma de pesquisa que parte de fonte de dados disponíveis na literatura, mediante a aplicação de critérios específicos. Tal técnica é útil para integrar as informações de um conjunto de estudos realizados separadamente (SAMPAIO e MANCINI, 2007). Logo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica que organiza os resultados derivados de outras pesquisas. Essa é uma técnica qualitativa na medida em que analisa com profundidade os resultados alcançados, revelando seus aspectos implícitos.

A presente revisão sistemática visa estabelecer o — estado da arte do tema, sob a concepção de que a produção do conhecimento é construção coletiva da comunidade científica. Ou seja:

Analisando criticamente o estado atual do conhecimento em sua área de interesse, comparando e contrastando abordagens teórico-metodológicas utilizadas e avaliando o peso e a confiabilidade de resultados de pesquisa, de modo a identificar pontos de consenso, bem como controvérsias, regiões de sombra e lacunas que merecem ser esclarecidas (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2004, p.180).

Na prática, foram identificados no ano de 2017 os artigos científicos disponibilizados na base de dados Portal de Periódicos CAPES, que continham no seu título o descritor

- políticas públicas mulheres.

O Portal Periódicos CAPES oferece acesso aos artigos completos selecionados, nacionais e estrangeiros, e bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento com acesso gratuito na Internet. Segundo informações obtidas na página virtual da CAPES (CAPES, 2017) - o Portal de Periódicos, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), é uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil o melhor da produção científica internacional.

A plataforma é bastante utilizada por pesquisadores e estudantes e conta atualmente com um acervo de mais de 38 mil periódicos com texto completo, 134 bases referenciais, 11 bases dedicadas exclusivamente a patentes, além de livros, enciclopédias e obras de referência, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual (CAPES, 2017). Os periódicos reunidos no Portal de Periódicos Capes são selecionados rigorosamente por um comitê editorial de várias áreas de conhecimento.

A partir do uso dessas ferramentas de busca foram localizados dois mil e cinco resultados em diversas áreas do conhecimento. Desses, foram considerados para análise apenas aqueles que tinham no título as palavras — políticas públicas mulheres. Os resultados repetidos foram desconsiderados.

A análise foi possível em trinta e seis deles. Embora não tenha sido estabelecido um recorte temporal, pois a pesquisa buscou todos os artigos que obedeciam aos critérios definidos, os artigos encontrados foram escritos entre os anos de 2003 e 2016. Intencionalmente foram selecionados artigos com os marcadores políticas públicas e mulheres com a intenção de discutir como o termo gênero tem sido incorporado pelas políticas públicas, estabelecendo um estado da arte para o tema. Logo, cada artigo foi lido com a intenção de identificar a presença do termo gênero associado às políticas públicas para mulheres.

Essa tarefa foi reveladora, pois 63,8% dos artigos não contêm ou não inclui o termo gênero nas referidas políticas, embora haja na atualidade um esforço do Estado em implementar a perspectiva gênero em suas políticas públicas. Como resultado, dos trinta e seis artigos analisados, oito tratam o termo gênero de forma aprofundada, o que equivale a 22,2% dos artigos, e cinco de forma incipiente, o que equivale a 13,8% da amostra analisada, como será demonstrado na sessão de resultados da pesquisa.

Para a análise sobre como as políticas públicas combatem o machismo e promovem empoderamento das mulheres foram criadas as seguintes categorias analíticas a partir dos estudos sobre gênero e políticas públicas: objetivo da política pública, tipo de política pública/movimento social, como é o papel da mulher na sociedade (SARTI, 1996; HIRATA, 2002; BRUSCHINI; RICOLDI, 2009), como deve ser o papel da mulher na sociedade (ABRAMO, 2007, FREIRE, 2009; SEN, 2010), a incorporação de gênero nas políticas públicas (SCOTT, 1994; FARAH 2009) e se a política proporcionou o empoderamento e/ou profissionalização da mulher (REGO; PINZANI, 2014).

Para uma melhor compreensão do estudo, optou-se pela apresentação dos dados por meios de gráficos. Depois da apresentação dos dados gráficos, são retomados os autores referencias nesse trabalho. Após a relação entre os dados e o referencial teórico, são expostos reflexões dos artigos analisados que retratam os dados apresentados.

## 2 | RESULTADOS DA PESQUISA

O gráfico 1 traz a exposição dos objetivos dos trinta e seis artigos analisados. A finalidade do levantamento foi compreender quais os temas mais trabalhados pelas políticas públicas para mulheres e suas respectivas finalidades.

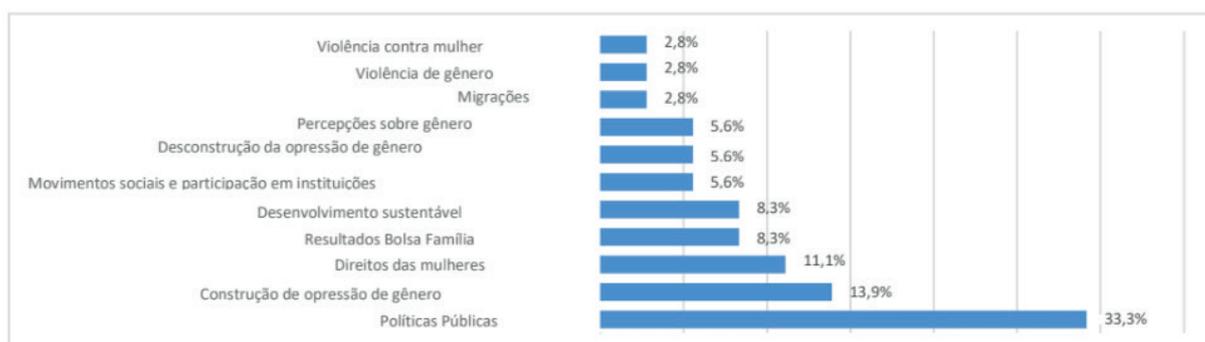


Gráfico 1- Objetivos dos Artigos

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

O Gráfico 1 revela que 33,3% (doze artigos) tem como objetivo principal a discussão de políticas públicas. Já 13,9 % (cinco artigos) trabalham a construção da opressão de gênero, 11,1% (quatro artigos) trabalham os direitos das mulheres, 8,3% (três artigos) os resultados do programa Bolsa Família e 8,3% (três artigos) sobre o tema desenvolvimento sustentável. Os temas dos outros oito artigos foram: movimentos sociais e participação em instituições com 5,6% (dois artigos); desconstrução da opressão de gênero com 5,6% (dois artigos) e percepções sobre gênero com 5,6% (dois artigos). Apenas um trabalho sobre migrações; violência de gênero e violência contra mulher.

Logo, existem artigos que analisam políticas públicas sob a perspectiva de gênero, embora a maior parte deles tratem de outros temas que tangenciam a discussão. O tema ainda é incipiente na literatura e tratado de forma contingencial por outras discussões, como a importância de direitos para as mulheres ou resultados do programa Bolsa Família (que não é um programa destinado as mulheres ainda que trabalhe com a questão de gênero ao destinar a renda para elas).

Dentre os artigos analisados destacam-se Santos (2012), que realiza um trabalho de análise das formas de absorção/tradução realizadas pelo Estado brasileiro em resposta às demandas feministas para se combater a violência doméstica contra mulheres.

Mas quais as políticas públicas são mencionadas por esses trabalhos, ainda que não sejam o objeto de investigação dos trabalhos?



Gráfico 2 – Políticas Públicas Identificadas

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

O Gráfico 2 representa as políticas públicas trabalhadas nos artigos. 52,8% (19 artigos) não trabalharam políticas públicas específicas, 13,9% dos artigos (cinco artigos) trabalham políticas de saúde da mulher e 8,3% (três artigos) da amostra abordam o programa Bolsa Família.

Esse resultado encontra reforço nos argumentos de Leão e Marinho (2002) quando dizem que a influência de mulheres organizadas na gestão e no controle das políticas sociais de saúde tem impresso algumas marcas na definição das prioridades das políticas nesse sentido, o que ajuda a explicar a repetição de estudos sobre saúde da mulher nos artigos analisados.

Chama a atenção também os trabalhos que versam sobre o Bolsa Família (3). Trata-se da política pública mais analisada. Embora o programa se enquadre na categoria - Assistência Social - com outros dois trabalhos, optou-se pela separação no sentido de destacá-lo.

A maior parte dos resultados encontrados nas análises dos artigos reforça o que disseram Rego e Pinzani (2014), ao analisarem os impactos do Programa Bolsa Família. As autoras reconhecem que há um empoderamento - financeiro das mulheres beneficiárias por conta do benefício ser concedido diretamente a ele e em dinheiro. Ou seja, as mulheres beneficiárias passaram a ser mais respeitadas em seus lares pelos seus companheiros por administrarem o benefício.

Retomando os artigos analisados, Santos, Junior, Oliveira, Melo e Souza (2014) analisam a eficácia do Programa Bolsa Família (PBF), pela perspectiva dos beneficiários. Para os autores as mulheres são incorporadas de forma abrangente pelo programa, pois são atribuídas a elas as condicionalidades a serem cumpridas para fazer jus ao programa.

Nos artigos analisados também encontramos Moreira, Ferreira, Lima e Ckagnazaroff (2011) que fazem uma análise similar aos autores citados acima, porém na percepção dos agentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Os autores destacam que o fato de as mulheres beneficiárias não trabalharem regularmente fora de casa, principalmente devido ao receio de perder o benefício financeiro que lhes é concedido, o que induz a reflexões sobre as oportunidades e as

condições de emprego que lhes são ofertadas.

Em uma outra perspectiva, Oliveira e Mwewa (2013), autores de um artigo incluído na pesquisa, abordam as perspectivas de desenvolvimento local que poderiam ser potencializadas pelas mulheres pescadoras beneficiárias do Programa Bolsa Família. Destacam que as mulheres pescadoras necessitam de mais preparo técnico para a potencialização de geração de renda por intermédio de estímulos ao cooperativismo e desenvolvimento local das comunidades.



Gráfico 3 – Como é o Papel da Mulher na Sociedade

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

O Gráfico 3 mostra que dos trinta e seis artigos analisados 58,3% (vinte e um artigos) diz que o papel da mulher é privado e inferior, por conta da cultura machista/patriarcal, ao passo que 11,11% (quatro artigos) diz que as mulheres têm papel importante para a economia, enquanto 5,6% (dois artigos) analisam que as mulheres vivem em situação de risco permanente em decorrência da violência doméstica. As demais ocorrências, com representatividade de 2,8% (um artigo para cada uma das sete ocorrências) revelam que as mulheres possuem um papel central para a construção de direitos por um lado, porém continuam sendo excluídas de direitos e vítimas de violência doméstica por outro.

A análise feita nos artigos confirmam o que Sarti (1996), Hirata (2002) e Bruschini e Ricoldi (2009) explicam sobre o papel da mulher na sociedade, pois a participação da mulher no ambiente produtivo ainda guarda muitos desafios em uma sociedade marcada por padrões sociais masculinos.

Dentre os artigos analisados, cabe destacar as explicações de Carloto e Mariano (2012) segundo as quais há um reforço dos papéis tradicionais da mulher na esfera dos cuidados no âmbito privado na atualidade. Piason (2013) enfatiza em sua análise que as mulheres são controladas na atualidade pela cultura machista e patriarcal.

Já Santos (2014) salienta que há uma naturalização dos papéis de gênero, em que o homem deve ser o provedor e a mulher a cuidadora do lar. Para Sánchez (2011) a divisão sexual do trabalho que se refere mais às mulheres a nível doméstico e homens para o mundo do trabalho remunerado, posiciona o último como fornecer os recursos necessários para a manutenção da casa.

No mesmo sentido Santos (2012) entende, por fim, que a dominação masculina

é o fator estruturante da violência praticada por homens contra mulheres. Em sua análise destaca a Lei Maria da Penha como reflexo de um processo de passagem de indiferença do Estado à absorção ampla das demandas feministas no âmbito da formulação de uma política nacional para o enfrentamento da violência doméstica.

Em contrapartida Moreira, Ferreira, Lima e Ckagnazaroff (2011) ao analisarem outro programa, o Bolsa Família, afirmam que o programa tem obtido impactos relevantes na condição social das mulheres beneficiárias, especialmente na visibilidade enquanto consumidoras, na afirmação da autoridade no espaço doméstico e na mudança da percepção como cidadãs.

O gráfico 4 retrata como deve ser o papel da mulher na sociedade.

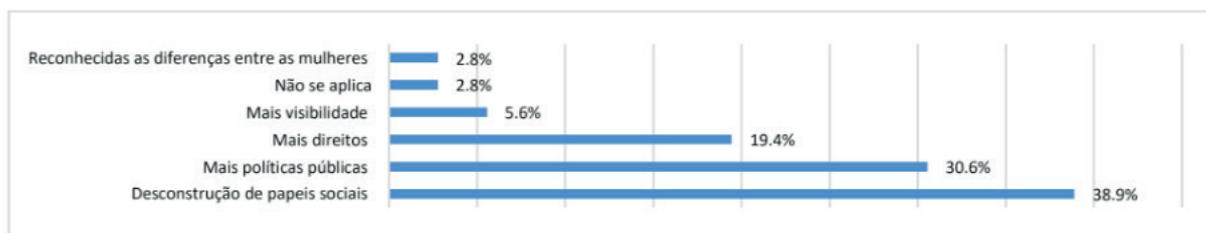


Gráfico 4 – Como Deve ser o Papel da Mulher na Sociedade

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

Nessa categoria foram encontradas 03 explicações principais sobre como deve ser o papel da mulher na sociedade, são elas: deve haver a desconstrução dos papéis sociais, com 38,9% (quatorze artigos) das incidências; mais políticas públicas, com 30,6% das ocorrências (onze artigos) e as mulheres devem possuir mais direitos, com 19,4% das ocorrências (seis artigos). Em menor percentual, 5,6% (dois artigos) destaca que as mulheres precisam de maior visibilidade e 2,8% (um artigo) que devem ser reconhecidas as diferenças entre as mulheres e em 2,8% (um artigo) não se aplica. Infere-se desses dados que há uma necessidade pungente por conta da sociedade por políticas públicas que possam desconstruir os papéis sociais estabelecidos ao longo da história.

A análise feita nesses artigos comprovam o que Abramo (2007), Freire (2009) e Sen (2010) afirmam sobre a importância da mulher na redução da pobreza, violência e injustiça social no país.

Para ilustrar, um dos artigos analisados, escrito por Lisboa e Lusa (2008), entende que as mulheres desempenham um papel fundamental no processo de desenvolvimento porque são elas que produzem a maior parte dos alimentos consumidos em todo o mundo. Já segundo Jorge, Hipólito, Masson e Silva (2014) a mulher contemporânea, livre, independente e com plenos poderes de exercer suas capacidades nos vários contextos sociais, sob o amparo da Constituição, tem o direito inalienável de vivenciar sua sexualidade e optar pela não maternidade.

O gráfico 5, por fim, faz uma análise da incorporação de gênero nas políticas públicas analisadas nos artigos.

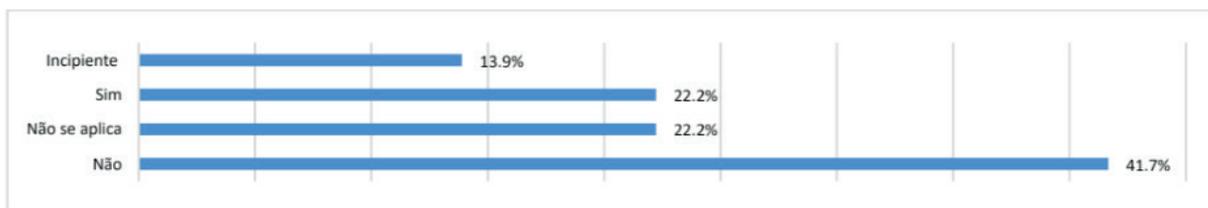


Gráfico 5 - Análise da Incorporação de Gênero nas Políticas Públicas Analisadas nos Artigos Analisados

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

Ao analisar os trinta e seis artigos, inferiu-se que 13,9% das políticas analisadas (cinco artigos) relatam que a incorporação de gênero nas políticas públicas ainda é incipiente, 22,2% (08 artigos) destacam a inserção de gênero nas políticas, 22,2% (08 artigos) não consideram gênero nas políticas públicas trabalhadas e 41,7% (15 artigos) não faz menção a gênero.

Os dados indicam que 66,8% (vinte e três artigos) não inserem a perspectiva gênero em suas análises. Os resultados dessa análise comprovam o que Scott (1994) e Farah (2009) destacam em suas análises quanto à ausência e a importância de se incluir a problemática gênero como categoria analítica.

Dentre os artigos analisados, Lüchmann e Almeida (2009) ao debaterem a respeito da participação e da representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de políticas públicas, dispõem que as mulheres são incluídas nos conselhos, mas direcionadas a trabalhar temáticas do — universo feminino, restrito ao âmbito privado e a reprodução, o que demonstra que mesmo em espaços públicos em que as mulheres conseguiram um relativo espaço, há uma limitação de sua atuação.

A análise feita por Ferreira (2010) destaca a necessidade de incorporar as especificações socioculturais dos grupos de mulheres indígenas nos protocolos e manuais de atenção a saúde. As políticas de saúde desenhadas para mulheres indígenas não atendem, portanto, plenamente às suas necessidades específicas.

Sánchez (2011) analisando a inserção da mulher no mercado, aponta para a necessidade de abordar a capacitação e o desenvolvimento das mulheres através da aplicação adequada das políticas de gênero para uma inclusão social e laboral mais justa e equitativa. Coadunando com esse pensamento, Carrasco (2003, p.17) ratifica que — somente o mundo público desfruta de reconhecimento social; a atividade ou participação denominada esfera privada, destinada socialmente às mulheres, fica relegada ao limbo do invisível, o que lhe nega toda possibilidade de valorização social.

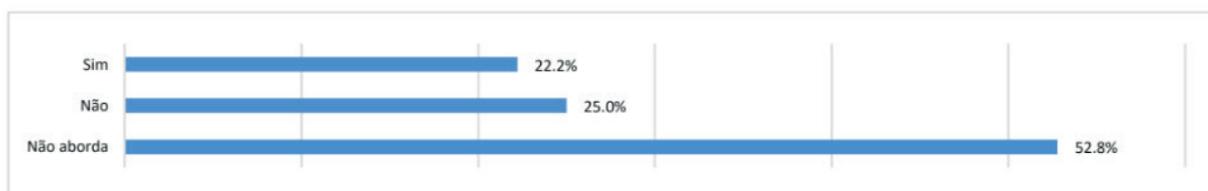


Gráfico 6 - Empoderamento e/ou Profissionalização da Mulher Proporcionada pela Política

Fonte: elaborado pelas autoras (2017).

O gráfico 6 apresenta informações referentes à categoria analítica Empoderamento e/ou profissionalização da mulher proporcionada pela política. Do total de artigos analisados (36), 52,8% (dezenove artigos) não fizeram referência ao tema empoderamento e/ou profissionalização da mulher, 25% (nove artigos) não trataram sobre o tema nas políticas públicas e apenas 22,2% (oito artigos) trabalham essa temática.

Esse trabalho teve como objetivo principal compreender como as políticas públicas para mulheres tem trabalhado a questão da profissionalização e/ou empoderamento da mulher. Desse modo, apenas oito dos trinta e seis artigos analisados trabalharam essa temática nos artigos, o que sinaliza que é um tema ainda pouco explorado na ação governamental.

A maior parte dos artigos analisados coadunam com a análise de Rego e Pinzani (2014), sobre o empoderamento proporcionado pelo Bolsa Família quanto aos impactos produzidos nas vidas das mulheres beneficiárias do programa.

Dentre os artigos analisados, destacam-se as interpretações de Moreira, Ferreira, Lima e Ckagnazaroff (2011) segundo as quais o programa Bolsa Família produz efeitos no empoderamento e na autonomia feminina. As transferências concedem à mulher a responsabilidade de garantir a melhor aplicação dos recursos e o controle no atendimento às condicionalidades exigidas para a manutenção do benefício. Já para Carlotto e Mariano (2012) concluem que as mulheres têm autonomia para decidir sobre o uso do benefício e uma relativa independência em relação a alguma figura de autoridade (pai, marido/companheiro). A mulher passa a se sentir incluída, mesmo como consumidora, para si e para os outros membros da família.

Outra parte dos artigos analisados, porém, não veem a política pública como promotora do empoderamento das mulheres, pois reconhecem nas condicionalidades impostas um reforço à cultura machista e patriarcal que confere às mulheres o papel de cuidadoras dos lares.

Dentre os artigos citados acima Santos (2014) ressalta que o sucesso dos programas de transferência de renda, como o Bolsa família, depende da atuação das mulheres dentro da lógica conservadora da divisão sexual e social do trabalho. A valorização do papel da mulher nesse programa, segundo o autor, dar-se por conta de serem atribuídas a elas condicionalidades, que envolvem obrigações com os filhos e que devem ser cumpridas sob pena de se perder o benefício. Reforça-se o papel da mulher como cuidadora exclusiva do lar e dos cuidados com os filhos, o que indica que o programa não foi desenhado na perspectiva de gênero, visando a uma igualdade entre homens e mulheres. Coadunando com o entendimento de Santos (2014), Sánchez (2011) analisando o contexto mexicano, salienta que a divisão sexual do trabalho dificulta o acesso das mulheres ao mercado de trabalho e não proporciona o empoderamento das mulheres.

### 3 | CONCLUSÕES

Esse trabalho buscou compreender por meio de uma revisão sistemática da literatura, no Portal de periódicos CAPES, como tem sido trabalhada ao longo da última década, a questão de gênero nos estudos de políticas públicas para mulheres. Buscou-se compreender quais os reflexos das políticas públicas para a geração de trabalho, emprego e renda para as mulheres.

Os resultados dessa pesquisa permitiram estabelecer o Estado da Arte dos estudos sobre políticas públicas para mulheres, ou seja, compreender o nível de desenvolvimento em que se encontram as discussões sobre o tema e permitir ampliar os debates e contribuir para os estudos sobre análise de políticas públicas.

Ao analisar as categorias analíticas estabelecidas para essa pesquisa, percebeu-se uma linha lógica entre os artigos. Nas categorias iniciais — como é o papel da mulher, quais — os objetivos das políticas analisadas e — como deveria ser o papel da mulher na sociedade observou-se que a maioria dos artigos considera que o papel da mulher é privado e inferior por conta da cultura machista. Logo, analisam políticas públicas que podem e devem contribuir para desconstrução de papéis sociais.

Ao analisar a categoria — incorporação de gênero nas políticas públicas, percebeu-se que há um hiato a ser solucionado nas políticas públicas para mulheres. A discussão de gênero nessa pesquisa perpassa as questões que auxiliem a erradicação das desigualdades entre homens e mulheres e promovam a profissionalização e/ou empoderamento das mulheres.

Os resultados apontam que embora tenha havido uma ampliação de políticas públicas para mulheres, com novos temas que incluem desde a saúde ao combate à violência doméstica, ainda é incipiente as políticas públicas, programas, projetos ou atividades estatais com foco em gênero. As políticas analisadas permanecem imbricadas de fortes ranços machistas e sexistas que estabelecem às mulheres um papel doméstico, reprodutivo e de pouca relevância no mercado e aos homens um papel público, de provedor, apesar de todo o esforço dos movimentos feministas em sentido contrário.

Nas políticas em que está presente o termo — gênero - percebeu-se uma presença simbólica do termo, pois na análise do desenho das políticas mencionadas não se percebe a aplicação prática do seu significado.

A categoria que discute o — empoderamento e/ou profissionalização da mulher proporcionada pela política pública também apontou resultados reveladores. Os estudos apontam que as políticas públicas analisadas que trabalham a geração de trabalho emprego e renda das mulheres são ainda em pequeno número e, portanto, precisam ser intensificadas pela ação estatal. Para tanto, nota-se que a inclusão dessas políticas precisa ser acompanhada de políticas com outras temáticas de igual importância para as mulheres, como moradia, saúde, educação e combate ao machismo e a discriminação, de forma específica para as mulheres.

A análise dos artigos revelou que nos estudos em que estava presente a temática gênero, a política analisada por si só, não foi capaz de dar respostas às diferenças que marcam as relações entre homens e mulheres quanto a geração de trabalho, emprego e renda, como no caso do Programa Bolsa Família. Esse programa impõe condicionalidades às mulheres o que implica, por um lado, em um relativo aumento de sua responsabilidade no cuidado com os filhos e no âmbito doméstico, relegando a segundo plano suas realização profissional, pois por temerem perder o benefício, as mulheres não mantêm vínculos empregatícios formais.

Por outro lado, conferem uma relativa autonomia financeira às mulheres, administradores dos benefícios, que passaram a consumir mais e a alterarem positivamente as relações no âmbito doméstico com seus filhos e companheiros.

Inferiu-se através das análises das cinco categorias analíticas estabelecidas nesse estudo, que há a presença marcante de estereótipos sexuais nas políticas públicas para mulheres, o que favorece a manutenção da visão maniqueísta do homem e da mulher e na concepção de que há papéis determinados para cada gênero na sociedade como um todo e no mercado especificamente.

Diante dos resultados percebe-se que há uma necessidade pungente por uma reflexão e reformulação das políticas públicas para mulheres. Para isso, é necessário que exista um esforço governamental maior no sentido de promover uma verdadeira inclusão da perspectiva de gênero nas políticas para mulheres, não de forma simbólica, e na promoção da desconstrução dos papéis sociais estabelecidos para homens e para mulheres ao longo da história. Esse esforço deve ser empreendido de forma contínua e sistemática contemplando as mulheres em suas múltiplas necessidades de forma a atender suas demandas sociais. Dessa forma a ação governamental estará atuando no sentido de promover os meios necessários para a geração de trabalho, emprego e renda para as mulheres, contribuindo, sobremaneira, para a superação da feminização da pobreza e conseqüentemente para a superação da cultura machista e patriarcal da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALVES- MAZZOTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **Revisão da Bibliografia**. In:\_\_\_\_\_. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

ABRAMO, L. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRASIL. Câmara dos deputados do Brasil. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2\\_007\\_avaliacao2007/vol1t2/27\\_se\\_mulheres.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2_007_avaliacao2007/vol1t2/27_se_mulheres.pdf). Acesso em: 20 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas de gênero – uma análise do censo demográfico de 2010**. Série Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, vol. 33. Rio de Janeiro, 2014

\_\_\_\_\_. Ministério de Ciências e Tecnologia. **O que é o Portal periódicos CAPES.** Disponível em: [http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=102](http://www.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_pcontent&view=pcontent&alias=missao-objetivos&Itemid=102) Acesso em: 20 mai. 2017

BRUSCHINI, C; RICO LDI, A. M. **Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda.** Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 136, 2009

CARRASCO, Cristina. **A sustentabilidade da vida humana: um assunto de mulheres.** In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam. A produção do viver. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista – SOF, 2003. p. 11-49.

CHRISTIAN, & Patrícia. **Desafios Ao Protagonismo Feminino para a geração de renda em Laguna - Sc: Gênero, Bolsa Família E Serviço Social.** Poiésis, 7(11), 168-181, 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero.** Rev. Estud. Fem., Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, Jan. 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas.** Revista Estudos Feministas. Florianópolis n.360, 2004.

FREIRE, Adriana do Amaral. **Rádio Mulher e desenvolvimento local: a recepção do Programa Rádio Mulher pelas mulheres da comunidade do Pirapama-PE.** Dissertação (Mestrado em Extensão Rural e Desenvolvimento Local). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2009.

GOHN, M. G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas públicas.** Saúde e Sociedade. 13(2), 20-31.

HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

JORGE, Herla Maria Furtado, HIPÓLITO, Maiza Claudia Vilela, MASSON, Valéria Aparecida, & DA SILVA, Raimunda Magalhães. **Prenatal Care And Public Policies For Women's Health: Integrative Review.** Brazilian Journal in Health Promotion, 28(1), 140-148, 2015.

LEÃO EM, MARINHO LFB. **Saúde das mulheres no Brasil: subsídios para as políticas públicas de saúde.** Rev Promoção Saúde. 2002;3(6):31-6.

LISBOA, T. K., & LUSA, M. G. **Desenvolvimento sustentável com perspectiva de gênero - Brasil, México e Cuba: Mulheres protagonistas no meio rural.** Revista Estudos Feministas, 18(3), 871-887, 2010.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn, ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas The political representation of women in public policy management councils.** Revista Katálysis, 13(1), 86-94, 2010.

MOREIRA, N., FERREIRA, M., LIMA, A., & CKAGNAZAROFF, I. **The empowerment of the women who are beneficiary from the Bolsa Família Program' on the perception of the Social Assistance Reference Centers' agents/ Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social.** Revista de Administração Pública - RAP, 46(2), 403, 2012.

MSD. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O que é - Conheça o Programa Bolsa Família,** publicado em 01/07/2015. Available from <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 03 Abr. 2016.

PIASON, A., & STREY, Marlene Neves. **A Militância De Lésbicas Feministas E a Visibilidade Nas Políticas Públicas Para Mulheres,** 2013.

REGO, Walquiria Leão e PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** 2 ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SAMPAIO, R.F.; MANCINI, M.C. **Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica.** Rev. bras. fisioter., São Carlos, v. 11, n. 1, p. 83-89, Fev. 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-35552007000100013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-35552007000100013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 out. 2016.

SANTOS, M. C., GOUVEIA, A. R., DE OLIVEIRA, P. A., DE MELO, D., & Da

Rocha de Souza, W. **A voz do beneficiário: Uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família.** Revista De Administracao Publica, 48(6), 1381-1405, 2014.

SANTOS, Cecília Macdowell. **Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado.** Revista Crítica De Ciências Sociais, (89), P. 153-170, 2012.

SANTOS, Yumi Garcia dos. **As mulheres como pilar da construção dos programas sociais.** Cad. CRH [online]. vol.27, n.72, pp.479-494, 2014.

SARTI, C. **A Família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres na periferia de São Paulo.** São Paulo, Autores Associados, 1996.

SCOTT, Joan. Prefácio a **“Gender and Politics of History”.** Cadernos Pagu, Campinas, n. 3, p.11-27, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos.** In: SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Veras, 2010. p. 38.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012 – atualização: Homicídios de Mulheres no Brasil.** Rio de Janeiro: Cebela/Flacso, 2012.

## O PAPEL DO ESTADO CAPITALISTA E SUAS “NOVAS” CONFIGURAÇÕES FRENTE A QUESTÃO SOCIAL

**Ingridy Lammonikelly da Silva Lima**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa - PB

**Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa – PB

**José Rangel de Paiva Neto**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa – PB

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo analisar as novas formatações do Estado Brasileiro frente as modificações ocorridas no capitalismo contemporâneo, com enfoque no caráter constituído quanto interventor, ao qual amplia sua faceta contraditória. Para tal análise, utiliza-se o materialismo histórico dialético quanto aporte para uma revisão literária, que busca aproximar-se com maior efetividade da essência do fenômeno, afim de desvelar e esmiuçar processos naturalizados ao campo da aparência. Para tanto, a análise crítica constitui-se através de um percurso histórico que resgata fundamentos importantes da organização social capitalista, através das suas bases no antagonismo de classes e conseqüentemente na exploração da força de trabalho da classe desfavorecida, perpassando pela fundação e organização do Estado capitalista.

Visualizando primariamente sua atuação ancorada na preservação das condições que permitem a produção e reprodução do sistema vigente, de forma autônoma às vias privadas. Analisando também sua força de contenção, resguardada por um aparato coercitivo que protege os interesses dominantes frente a qualquer quadro estabelecido, assim como sua capacidade ideológica de instituir um modelo jusnaturalizado que apresenta-se quanto alternativa última aos males da organização social. Tais elementos evidenciam e permitem a compreensão do papel contínuo do Estado contemporaneamente e suas nuances a partir da era dos monopólios em especial no período pós crise estrutural do capitalismo (que configura a contemporaneidade), posicionando suas concessões e avanços caminhando lado a lado ao caráter emergencial de conservação, de favorecimento da classe dominante, da manutenção do antagonismo de classes, descartando assim a real transformação social através de suas ações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capitalismo; Estado; Transformação; Contemporaneidade.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the new formations of the Brazilian State in the face of the changes that occurred in contemporary capitalism, with a focus on the character constituted as an intervener, to which it enlarges

its contradictory facet. For this analysis, dialectical historical materialism is used as a contribution to a literary revision, which seeks to approach with greater effectiveness the essence of the phenomenon, in order to unveil and smash processes naturalized to the field of appearance. For this, the critical analysis is constituted through a historical route that rescues important foundations of the capitalist social organization, through its bases in the antagonism of classes and consequently in the exploitation of the labor force of the disadvantaged class, passing through the foundation and organization of the State capitalist. Primarily visualizing its action anchored in the preservation of the conditions that allow the production and reproduction of the current system, autonomously to the private roads. It also analyzes its restraining force, protected by a coercive apparatus that protects dominant interests against any established framework, as well as its ideological capacity to institute a just naturalized model that presents itself as the ultimate alternative to the evils of social organization. These elements evidence and allow the understanding of the continuous role of the state today and its nuances from the era of monopolies, especially in the post-structural crisis of capitalism (which configures contemporaneity), positioning its concessions and advances along side the emergency character of preservation, of favoring the ruling class, of maintaining class antagonism, thus discarding the actual social transformation through its actions.

**KEYWORDS:** Capitalism; State; Transformation; Contemporaneity.

## 1 | INTRODUÇÃO

O capitalismo na contemporaneidade através do empreendimento de mecanismos para sua autopreservação elaborou uma gama de transformações, que mesmo não modificando sua essência quanto sistema, proporcionou inflexões diretas e indiretas em todas as dimensões da vida humana.

É válido salientar que a gênese estrutural da sociedade capitalista constitui-se através do antagonismo de classes, numa relação de exploração da classe detentora dos meios de produção, a burguesia, sobre a classe expropriada, a classe trabalhadora. Enraizada na produção de mercadorias, as relações de trabalho nessa sociedade são também mercadorias. Com uma característica peculiar, a mercadoria força de trabalho possui um excedente lucrativo, porque ao serem expulsos de suas terras e sem os seus meios de produção, aos trabalhadores restou vender o que lhe sobrou, a sua força de trabalho.

No entanto a classe trabalhadora não aceita os ditames impostos de modo neutro e naturalizante, ao contrário, constrói um projeto de disputa política pela hegemonia. Tal disputa pela hegemonia, não fica fadada as particularidades da sociedade civil, mas organiza-se quando vontade coletiva para disputa da instância central de representatividade dentro do capitalismo, o Estado.

Desse modo, ao visualizarmos o funcionamento da fase contemporânea da sociedade, assim como a sua contradição fundante e ineliminável neste sistema,

devemos discutir os mecanismos de legitimação, que possibilitam a organização funcional da sociedade no modo de produção capitalista.

O processo histórico da sociedade de classe e a organização do Estado frente a isso são os pontos de partida para as indagações, análises e sínteses realizadas nesse estudo, que preconiza quanto método o materialismo histórico dialético, proporcionando à revisão bibliográfica a máxima aproximação com a essência do fenômeno.

## 2 I DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Estado, comitê executivo da burguesia: elementos introdutórios

O Estado, ao contrário do que pensava Hegel, não trata-se da razão da sociedade capitalista. Marx não deixou uma obra cuja a temática fosse a compreensão do Estado, talvez por compreender que o segredo para o entendimento das relações sociais não estivessem no Estado, mas sim na formação e no funcionamento da lógica burguesa. No entanto, o entendimento de Marx por parte do Estado pode ser sentido em suas obras, quando o mesmo examinou com êxito as relações de produção do capitalismo, como bem nos mostra Mascaro (2015) ao examinar a *“Crítica da filosofia do direito de Hegel”* e *“O 18 Brumário de Luís Bonaparte”*.

No *“O 18 Brumário de Luís Bonaparte”*, Marx nos mostra a sua compreensão sob o Estado, quando – a partir de uma análise crítica – desenvolve um estudo de conjuntura, no qual mostra como Luís Napoleão dobra a própria burguesia e toma o Estado. Conforme Mascaro (2015, p.19) descreve ao analisa esta celebre obra.

[...] Marx afirma também que a burguesia pode ter momentos de não conseguir fazer o que precisa para afirmar sua dominação geral de classe sobre a sociedade. Nessas horas, disfuncionais, quando a administração do capitalismo não consegue mais ser feita pela própria burguesia, porque seus setores se digladiam, vem o golpe, conforme identificou Marx. No entanto, no momento em que a força externa impõe outra ordem, ela acaba também sendo burguesa, porque não se tirou a propriedade nem a indústria nem o comércio da burguesia. Ela opera no seio de suas formas. Ou seja, por vezes, quando a classe burguesa não consegue administrar a sociedade em benefício do capital, como foi o caso da França de Luís Bonaparte, há um golpe contra a burguesia para salvar o capitalismo.

Assim, não resta dúvidas do que o Estado é produto desta sociedade, cujo sentido está em sustentar a estrutura de classe e as relações de produção. O capitalismo não é fruto do Estado, ao contrário, seu desenvolvimento e plenitude, tal como podemos visualizar hoje, só pode ser sentido a partir do desenvolvimento do metabolismo do capital, que permitiu o isolamento das esferas públicas e privada da sociedade, a generalização da sociedade de mercadorias, baseada na propriedade privada. Nas palavras do Mandel o Estado burguês (ano, p. 335) “[...] se distingue de todas as formas pré-capitalistas de governo pelo fato e não se basear em relações extra-econômicas de coerção e dependência, mas em relações “livres de trocas””.

Segundo Mandel (1982) pode-se dizer que o Estado burguês desenvolve três funções centrais para a legitimação do desenvolvimento capitalista. A primeira delas é criar as condições que possibilitam a produção capitalista, as quais não podem ser subsidiadas pelos setores privados da burguesia. Ou seja, o capitalismo não utiliza diretamente do alicerce da classe dominante, no local disso, dá forças ao Estado para que ele produza formas e condições de pensar e executar os ditames necessários para a reprodução do sistema. A segunda característica destacada pelo autor, trata-se da força opressora do capitalismo que é exercida pelo Estado, à exemplo da Polícia, do Exército, que estão sempre de prontidão, camuflado por um discurso de Segurança Nacional, mas que na essência serve para proteger a propriedade privada dos senhores burgueses. A terceira particularidade está vinculada diretamente com a reprodução da ideologia burguesa e vem mediado a relação contemporânea do Estado na sociedade. O Estado passa a capitanear a ideologia capitalista como única saída para a harmonia societária, passa a executar a função de Estado provedor.

O redirecionamento do Estado está, intimamente, articulado com o estágio do desenvolvimento capitalista e com o amadurecimento político da classe trabalhadora, que passa a se reconhecer enquanto classe para si. O Estado então, contraditório como é todo movimento da sociedade, passa de um Estado opressor para um Estado provedor, atendendo as demandas do capital – que necessita de mão de obra qualificada e íntegra – a fim de atender as necessidades de produção e reprodução capitalista – um exército capaz, pronto para ser utilizado (leia-se explorado) pela burguesia.

Entretanto, a abertura de concessão do Estado, deixando de ser somente opressor, permitiu a classe trabalhadora o exercício da correlação de forças, como um cabo de guerra, permitindo a conquista de alguns direitos reivindicatórios.

A transição do capitalismo concorrencial para a fase imperialista redefiniu também as funções do Estado. Isto não quer dizer que o Estado não se constitui, mas, neste estágio de desenvolvimento capitalista, como reprodutor e defensor da ordem operandi do capital, o que há é uma redefinição do papel estatal, com o objetivo de encontrar novas e reeditar velhas formas de legitimação do capital.

Assim, para Mandel (1982) o Estado passa a incorporar as demandas contemporâneas do capital, que acaba por ampliar as suas funções. A redução da rotação do capital, as inovações tecnológicas e o aumento dos custos do projeto de acumulação do capital, são apontados pelo autor como as principais incorporações do Estado no capitalismo tardio.

O principal intuito do Estado, nesta fase do desenvolvimento, é criar as condições necessárias para solucionar as problemáticas e limitações que o capital vem enfrentando desde a última crise sistêmica, em curso até os nossos dias. O controle da classe trabalhadora passa a ser realizado por meio das legislações sociais, correspondendo aos interesses da acumulação ampliada, assegurando a reprodução da força de trabalho e o controle ideológico da sociedade de classes.

## 2.2 Atribuições do Estado na contemporaneidade

O caráter contraditório do capitalismo é amplificado durante o capitalismo monopolista, com a caracterização do Estado enquanto aparelho de concessão de direitos sociais. A contradição nos permite visualizar que a compreensão destes processos não pode haver sem uma análise profunda das raízes que sustentam este sistema, uma vez que o Estado em sua forma ampliada, atendendo tanto os anseios do capital, quanto da sociedade civil, não perde o seu verdadeiro cerne que é de aliança estruturante com a burguesia.

A configuração do aparelho estatal diante da fase monopolista do capital, fez com que as discussões em torno da cidadania articuladas a concessão de direitos ganhassem destaca cada vez mais na nossa sociedade. Podemos visualizar tal fato por meio da tese defendida por Marshall, a qual sustenta a ideia de que a cidadania seria formada e determinada através do direito.

Marshall examinava a sociedade diante da passagem do liberalismo para o Estado social, apontando as três gerações do direito: o político, os civis e os sociais. É a partir do século XX que a os direitos sociais, segundo Marshall passa a ser regulada pela cidadania, a qual deve ser reconhecida pelo Estado.

A conquista dos direitos, reconhecido pelo Estado ocorreria, assim, atrelado ao reconhecimento da cidadania. Entretanto, está não foi uma realidade vivenciada mundialmente, ao contrário a intervenção do Estado, em meio ao mercado e a sociedade civil só foi efetuada nos países de capitalismo desenvolvido, os quais utilizaram da economia dos países dependentes para instituir o domínio burguês.

Vários são os estudos que tratam de analisar o que foi a intervenção estatal, via políticas de concessão de direitos, nos países desenvolvidos. O Welfare Estate tratou-se de uma política estatal intervencionista, que predominou no pós segunda guerra mundial, como saída orquestrada da crise de 1929.

Entretanto, o Welfare State não se tratou de um processo homogêneo, efetuado por igual em todos os países, por isso há um grande esforço em determinar tipologias que expliquem o que foi a intervenção estatal que predominou junto ao Welfare State, o qual desenvolveu-se a partir dos princípios da social democracia.

Esping-Andersen (1991) ao analisar os *regimes de bem-estar social*, desenvolvidos nos países capitalistas – Ocidentais/europeus -, aponta três modelos de regimes básicos, caracterizado pelo grau de mercadorização, a saber: 1) o social-democrata, caracterizado pelo universalismo, pelos direitos sociais e pelo baixo nível de participação do mercado; 2) o conservador-corporativo, marcado pela lógica do seguro; 3) o liberal, o qual se baseia na perspectiva assistencialistas com efeitos redistributivos mínimos.

O Welfare State respondeu ao processo contraditório da sociedade capitalista, quando atendeu por um lado, a demanda da classe trabalhadora – principalmente os esforços reivindicatórios da social democracia – e por outro, quando utilizou de tais

demandas para traçar a caricatura de um Estado positivo para o social, enquanto legitimava e reafirmava o seu caráter burguês.

O colapso do capitalismo a partir dos anos de 1970 colocou por terra a objetividade do Welfare State. No campo dos intelectuais orgânicos da esquerda, tratou-se de uma incorporação errônea dos direitos trabalhista, que resumiu a luta de classe e a reformas políticas. Já para os setores da direita o Welfare State teria ocasionado à derrocada da estabilidade econômica, devido aos grandes gastos que impunha a manutenção dos direitos plenos. (FIORI, 1997)

Segundo Fiori (1997) diversos foram os fatores que destituíram o Estado de Bem Estar Social. O capitalismo necessitava se reestruturar da crise que se iniciava e a concessão de direitos foi o primeiro alvo a ser atacado, uma vez que o capitalismo necessitava fortalecer o mercado, tornando os serviços que eram públicos em privados, gerando mais e mais lucros, além do que, retiram de cena os deveres Estatais de mediar e regular as ações do mercado perante a sociedade civil.

Ao analisar este cenário Castel (2001) descreve as perdas que a classe trabalhadora vivencia diante do contexto pós Estado de Bem Estar Social, apontando para a necessidade de reconstrução do Estado protetor. Segundo ele o mundo passa a ser inserido em uma nova dinâmica, a qual irá denominar de nova questão social, por ver na contemporaneidade um caos muito mais ligado ao fim do pacto entre a classe trabalhadora e o capital, do que a própria contradição capitalista, a qual compreendemos como eliminável.

Segundo Castel (2001) o fim do Welfare State proporcionou uma crise da sociedade salaria, resultado na falência do modelo protetivo, gerando vulnerabilidade social, constituída pelo que ele chama dos “inempregáveis”.

A contemporaneidade das funções do Estado mediada pelas concessões no período áureo do Welfare State fez com que o projeto da classe trabalhadora, que tinha como fim a superação da sociedade capitalista, tivesse na disputa – um projeto que até então baseava-se nos princípios da própria classe trabalhadora – mas que aos poucos incorporou os ditames burgueses negando a necessidade da morte capitalista. Desta forma, podemos afirmar que o Welfare State passou a ser visto como proposta capaz de solucionar, dentro do próprio capitalismo, as expressões da “questão social”. Por isso, há uma defesa pelo retorno do Estado de Bem Estar Social, a qual direciona este projeto como caminho capaz de manter a harmonia da sociedade burguesa. (CASTEL, 2001).

No entanto, ao examinarmos este contexto, vivenciado pelos países europeus, é importante atentarmos para o fato de que o Welfare State tratou-se muito mais de um programa setorial, do que um programa universal, no sentido de que o mesmo não ocorreu em todos os países sobre a ordem capitalista, ficando os países de economia dependente sem ao menos compreender o que foi este processo nos países desenvolvidos, como foi e é o caso brasileiro.

### 3 | CONCLUSÃO

Compreender a sociedade capitalista, seus fundamentos e funcionalidades é de suma importância para entender e poder analisar os elementos que constitui a nossa realidade concreta.

A análise da essência desta sociedade, que nos mostra como o sistema funcional – no sentido literal da palavra – evidencia uma sociedade fundamentada em uma contradição que tem na lucratividade, através da produção de mercadorias, e na exploração, por meio da não socialização da riqueza produzida, o emaranhado que articula e permite a reprodução da ordem burguesa.

O Estado apresenta-se apenas como um meio de legitimação deste sistema, não está nele a solução da contradição capitalista, não será por meio dele que a classe trabalhadora chegará a superação e instituição de um nova sociabilidade. O problema está no fundamento que rege a sociedade capitalista e a solução está na destituição, morte do capital, o que só será possível por meio da luta de classe.

O Estado provedor tem se colocado como problemática na compreensão da classe trabalhadora quanto ao real papel que exerce o aparelho estatal. As Políticas sociais, tem criado a concepção de que a luta é por conquista de direito, que se finda na reestruturação e nas reformas da sociedade capitalista.

Evidentemente, não podemos negar que o exercício do Estado provedor tem possibilitado conquistas para a classe trabalhadora, conquistas que se colocam como meio e não como fim. Entretanto, a burguesia, a qual proporcionou este desenvolvimento estatal, de concessão e “atendimento” das demandas dos/as trabalhadores/as – não desconsiderando o papel organizativo da classe trabalhadora – tem utilizado destes elementos para barrar a luta de classe, proporcionando reformas, que em nada modifica a estrutura do capital.

Mandel (1982) atenta para duas preocupações do Estado na sociedade tardo burguesa, quais sejam: 1) transformar os interesses capitalistas em objetivos políticos nesta fase do capitalismo e; 2) como o poder econômico e a dominação ideológica podem ser traduzidos em controle do aparelho estatal.

A classe dominante vem traçando, com esperteza, o caminho para a manutenção da ordem, reforçando a força opressora do Estado, proporcionando a desorganização da classe trabalhadora, disseminando a sua ideologia, por meio do pensamento Pós-moderno, que traduz o conservadorismo como estratégia de dominação, e sobre um plano traçado que tem na reestruturação produtiva, capitaneado pelo projeto neoliberal a sua declarada ofensiva a classe trabalhadora.

Por isso, é preciso pensar estratégias que possam colocar os sujeitos sociais na cena política, organizativa e reivindicatória, pensando elementos que possam caminhar para o processo de transição, pensando uma sociedade onde a sua estruturação não seja construída na exploração e pela exploração.

## REFERÊNCIAS

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CIGNOLLI, A. **Estado e força de trabalho**: introdução à política social no Brasil. Ed. Brasiliense, 1985.

ESPING –ANDERSEN, C. As Três Economias Políticas do Welfare State. *In: Lua nova*, n.24, Set, 1991.

FIORI, J. L. Estado de Bem Estar Social: Padrões e Crises. PHYSIS. *In: Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 1997.

LAURELL, A. C (Org) et al. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In: Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Tradução de Rodrigo Leon Contrera. São Paulo: Cortez, 1995.

MANDEL, E. O Estado na Fase do Capitalismo Tardio. *In: O Capitalismo Tardio*. Trad. Carlos Eduardo S. Matos, *et al.* São Paulo: Abril Cultural. Os Economistas, 1982.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MASCARO, A. Marx, Engels e a crítica do Estado e do direito. *In: IV curso live-Marx-Engels: a criação destruidora*/organização José Paulo Netto. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

OLIVEIRA, F. M.C. O surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *In: Os direitos do Antivalor*: a economia política da hegemonia imperfeita. Ed. Vozes. 1998.

SANTOS, WANDERLEY GUILHERME. **Cidadania e Justiça**: A Política Social na Ordem Brasileira. 3ª.ed. Editora Campus: Rio de Janeiro, 1994.

## ZERO HORA E CRISE POLÍTICA NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DA COBERTURA DO JORNAL SOBRE O GOVERNO ESTADUAL EM 2015

### Rodolfo Silva Marques

Universidade da Amazônia/Faculdade de Estudos  
Avançados do Pará  
Belém-PA

### Bruno da Silva Conceição

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(Doutor em Ciência Política)  
Porto Alegre-RS

### Luciana Pazini Papi

Faculdade de Administração/Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre-RS

**RESUMO:** O objetivo do artigo é analisar o papel do principal jornal impresso do Rio Grande do Sul na abordagem da crise político-econômica estadual de José Ivo Sartori do PMDB. Verificamos qual o papel exercido pela mídia na reprodução de um imaginário que historicamente valorizou o Executivo Federal como o grande protagonista da política brasileira, frente aos líderes locais, sobretudo em contextos de crise. No campo metodológico, serão analisadas as capas de sábado do Jornal Zero Hora, do Grupo RBS, do período de janeiro até dezembro de 2015. O tratamento dos dados, no presente trabalho, é feito por meio de análise de conteúdo a partir de valências, também se considerando outros mecanismos qualitativos, como a avaliação imagética,

análise de infográficos e outros recursos de edição. Os resultados da pesquisa permitem concluir que, em sua capa, especialmente, o jornal Zero Hora trata de forma razoavelmente igual tanto a Presidente Dilma Rousseff quanto o Governador do Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori (PMDB), com ênfase em assuntos econômicos. Em ambos os casos, tanto a Presidente da República quanto o Governador são retratados negativamente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Zero Hora; Crise Política; Rio Grande do Sul.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the role of the main printed newspaper of Rio Grande do Sul in the approach to the state political and economic crisis of José Ivo Sartori of the PMDB. We verified the role played by the media in the reproduction of an imaginary that historically valued the Federal Executive as the main protagonist of Brazilian politics, in front of local leaders, especially in crisis contexts. In the methodological field, the covers of Saturday of the newspaper Zero Hora, of the RBS Group, from the period of January to December of 2015 will be analyzed. The data treatment, in the present work, is done through analysis of content from valences, also considering other qualitative mechanisms, such as imaging evaluation, infographic analysis and other editing resources. The results of the

survey allow us to conclude that, in its cover, especially the newspaper Zero Hora treats fairly equally both President Dilma Rousseff and the Governor of Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori (PMDB), with an emphasis on economic issues. In both cases, both the President of the Republic and the Governor are portrayed negatively.

**KEYWORDS:** Zero Hora; Political Crisis; Rio Grande do Sul.

## 1 | INTRODUÇÃO

Uma versão preliminar desse texto foi apresentada no 40º Encontro da ANPOCS, em outubro de 2016, na cidade de Caxambu-MG. No momento atual de crise que o país enfrenta, sobretudo a partir de 2015, o desequilíbrio entre as abordagens dos grandes veículos de comunicação para a crise econômica e política começaram a se evidenciar quando “estouraram” uma crise federal, com denúncias de corrupção no governo da presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), e uma crise estadual, no Rio Grande do Sul, onde o governo de José Ivo Sartori, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), iniciou uma onda recessiva com cortes de gastos nos serviços públicos, aumento de impostos e atraso de pagamentos dos servidores do executivo.

Há traços enraizados no imaginário social brasileiro que institui o *centro político do país* como principal protagonista da política nacional (FAORO, 2012; HOLANDA, 2006; CARVALHO, 2004; ARRETCHE, 2012). Embora do ponto de vista constitucional exista a prerrogativa de autonomia política, administrativa e fiscal entre os entes federados, desde 1891, o que se observou no decurso histórico das relações federativas brasileira foi a preponderância simbólica do centro sobre as partes em função dos recursos de poder acumulados, a partir de 1930, quando os esforços para a construção do Estado nacional forçam a balança para o lado da centralização (ARRETCHE, 2012). Apesar do interregno democrático de 1946-1964, em que se teve um contexto mais descentralizado, seguiu-se um período de forte centralização, no regime autoritário de 1964-1985, que reforçou a atuação do governo federal como uma força principal e, por que não, acima do pacto federativo (ABRÚCIO, 2006).

É claro que não podemos esquecer matizes interpretativas que entenderam a federação como descentralizada desde sua fundação, atribuindo ao poder local a tarefa ‘civilizatória’ e o principal *lócus da vida política nacional* (FIGUEIREDO e LAMOUNIER, 1996; ABRUCIO e SOARES, 2001).

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, esse padrão descentralizado passou a ser ressaltado pelos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte que, reclamando maiores fatias de poder, apelaram fortemente ao discurso e práticas descentralizadoras. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido responsabilidades correlatas e compartilhadas atinentes à gestão econômica e fiscal, assim como no estabelecimento de competências específicas a

cada ente federado quanto a políticas públicas, isto muitas vezes não é percebido pelos cidadãos tornando simplista a responsabilização de um único ente, geralmente sobre o município por ser a esfera mais próxima da vida cotidiana, ou sobre a União que possui responsabilidades e peso político destacados.

Buscamos analisar aqui qual o papel do jornal Zero Hora como formador e reproduzidor do imaginário político de crise da sociedade gaúcha. Nossa hipótese de pesquisa é de que as abordagens das crises nacional e estadual feitas pelo jornal Zero Hora, no ano de 2015, têm ratificado a imagem do governo federal como grande protagonista dos males político-econômicos tanto no Brasil, quanto no Rio Grande do Sul, já que os principais veículos de comunicação estão, na maioria das vezes, culpando a Presidência da República pelos problemas do país e dos estados (FERES, JR e SASSARA, 2016).

Para testar esta hipótese, inicialmente remontamos o histórico das relações federativas brasileiras trazendo fatos que demonstram como o governo federal tornou-se sinônimo de *locus* irradiador do poder nacional. Em seguida, pela visão da teoria da *agenda-setting*, mostramos como a forma de apresentação das manchetes e o conteúdo delas se inter-relacionam na perspectiva do agendamento das informações para o leitor. Neste sentido, o foco das crises locais acaba sendo interpretado como um reflexo das questões nacionais.

A correlação das ideias presentes na teoria do agendamento com a construção e a reconstrução simbólica realizadas pela mídia é percebida na maneira como o veículo de comunicação avaliado – jornal “Zero Hora” – trata as crises de gestão e econômica no Brasil, em um âmbito geral e no Rio Grande do Sul, em um campo específico.

Do ponto de vista metodológico, lançamos mão de análise de conteúdo das capas do noticiário impresso Zero Hora, do Grupo de Comunicação RBS, o mais destacado jornal e mais comercializado no Rio Grande do Sul. Foram analisadas 39 capas do jornal, da edição de sábado, voltadas para a crise política estadual ou nacional. A escolha de análise sobre as capas se deveu ao fato do conteúdo comunicado, segundo Lippmann (2008) e McLuhan (1980), ter ênfases distintas em forma de letras e destaques das notícias, servindo de indicador para entender os diferentes pesos dados às crises acima relatadas. Este fato contribui para o entendimento do fenômeno proposto para que o estudo não fosse enviesado por outras variáveis como a posição do editorial ou de colunistas que necessitariam de outras gramáticas interpretativas.

A técnica utilizada foi a análise de valências que nos permitiu interpretar as mensagens inseridas nas manchetes das capas de Zero Hora dentro de um enquadramento positivo, negativo ou neutro da mensagem transmitida pelo jornal aos seus leitores (FERES, JR, 2016; FERES, JR e SASSARA, 2016). A análise das capas deu-se também por meio do software NVivo, em que a partir de categorização de frases e expressões por frequência numérica simples e nuvens de palavras demonstramos as associações entre crise política relacionada ou ao governo federal, ou ao governo estadual. O tratamento dos dados é feito, pois, através da análise de valências,

também se considerando outros instrumentos qualitativos, como as análises imagética e de infográficos.

## 2 | FEDERAÇÃO E O PAPEL DO 'CENTRO' NA VIDA POLÍTICA BRASILEIRA

Não é novidade para a Ciência Política o papel simbólico do 'centro', o executivo federal brasileiro, como o grande irradiador da política nacional e ordenador das relações sociais. Por razões históricas e raízes profundas que remontam processos como a colonização e a formação como Estado-nação, o nosso transcurso histórico operou majoritariamente na concentração da autoridade política no centro, como postularam algumas gerações de autores como Raimundo Faoro (2012), José Murilo de Carvalho (2004) e Martha Arretche (2012).

Mas apesar desse diagnóstico sobre a organização simbólica do poder no Brasil, somos uma república federativa desde 1891 significando que na distribuição da autoridade política do Estado nacional há um compartilhamento de autonomia formal entre os órgãos centrais de governo e as unidades regionais desde essa época e que se ratificou com a Constituição Federal de 1988 (ABRÚCIO, 2006). Ademais, os poderes regionais e locais na história brasileira também possuem seu legado tendo em alguns períodos grande protagonismo, como na Primeira República.

Então, como explicar esse papel simbólico do poder central no imaginário político brasileiro? Por que o Brasil se tornou uma federação e não um Estado Unitário se no seu processo fundador há processos como a continuidade das instituições políticas portuguesas e uma espécie de cultura centralizadora que se trasladou para a colônia (FAORO, 2012, HOLANDA, 2006; CARVALHO, 2004)? Que impactos possuem a escolha da matriz federativa para a vida política nacional?

Os estudos sobre federalismo são antigos e de maneira geral se relacionam a questão da divisão de poder garantida entre governo central e os governos regionais. As definições para o fenômeno não são consensuais, mas de maneira mínima podemos considerar o federalismo como uma forma particular de organização estatal em que através da divisão de poder entre as instituições centrais e estados membros, com base em suas respectivas constituições, promove-se a integração de diferentes entidades territoriais respeitando sua diversidade e observando sua imprescindível unidade estatal. Diferencia-se, portanto, do modelo de Estado Unitário, no qual a autoridade está concentrada em um único nível de governo.

Em geral, a fórmula federativa é adotada por países em diferentes circunstâncias históricas e deriva de uma 'situação federalista', ou seja, a existência de heterogeneidades internas de cunho territorial, étnico, linguístico, desigualdades socioeconômicas, diferenças no processo de constituição das elites, que possam colocar a estabilidade e a existência do todo sob ameaças disjuntivas (BURGESS e GAGNON, 1993). Trata-se, portanto, de uma estratégia de distribuição de poder encontrada por estados e

nações, em diferentes circunstâncias históricas, para garantir a unidade e a autonomia das partes.

No caso brasileiro a fórmula federativa foi adotada formalmente em 1891, o que significa afirmar que, na distribuição da autoridade política do Estado nacional, há um compartilhamento de autonomia formal entre o governo central e as unidades regionais formais desde esse período (ABRÚCIO, 2006).

Com o transcorrer dos anos entre o império e a república, seguiu-se o fortalecimento dessas elites locais que faziam de seu território *locus* de identidade nacional e de domínio. Dessa forma, pode-se afirmar que logo após a independência do país, em 1822, a lei e a ordem no interior do Brasil foram administradas pelos coronéis (LEAL, 1975).

Partindo da noção de Burgess e Gagnon (1993) de que uma federação nasce de uma situação 'federalista', pode-se sustentar que, no Brasil, a fórmula federativa foi adotada para dar conta da administração de um Estado de grande extensão territorial, assim como para acomodar essa diversidade de elites locais que se fortaleciam e de elites centrais que buscavam a manutenção da ordem e da unidade territorial durante todo o primeiro século pós-independência do país.

A centralização tributária foi o mecanismo estratégico para tornar o executivo federal dotado de poder de agenda sobre os entes federados. Além disso, como é amplamente reconhecido, as bases simbólicas do federalismo foram derrubadas no ritual de queima das bandeiras estaduais feita por Getúlio Vargas no começo do Estado Novo, eliminando quaisquer dúvidas sobre o projeto de unidade nacional pela via da centralização.

No Regime Militar (1964-1985), a estratégia de desenvolvimento nacional se ancorava, de forma análoga, ao discurso desenvolvimentista em que caberia ao Estado e seu aparato burocrático/administrativo centralizador levar a prosperidade e garantir o crescimento econômico à população. Com efeito, esse foi um período que, embora sustentado no estado de exceção, deu seguimento ao projeto de progresso econômico e produtivo elevando a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) brasileiro, entre 1968 a 1973, a 10% ao ano (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010; e ARRETCHE, 2012).

No caso brasileiro, com a abertura política e a eleição de prefeitos e governadores, em 1982, as pressões pela adoção de tais reformas tomaram impulso. Por meio do discurso oposicionista ao centralismo, tais atores reclamaram a descentralização e a autonomia, utilizando como maior bandeira a democracia. Na esteira desse processo, com os trabalhos da Assembleia Constituinte, na qual muitos desses representantes locais participaram ativamente, restituíram-se as bases federativas do Estado brasileiro com um fato inédito: além dos estados, os municípios foram alçados à condição de entes federativos, tornando-se autônomos do ponto de vista constitucional para: a) eleger seus governantes e legisladores; b) comandar diretamente sua administração; c) elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d)

cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Aos estados pouco coube nesse novo pacto estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu um conjunto de responsabilidades sociais diretas aos municípios e tornou a União, ao contrário de muitos discursos, ainda mais dotada de capacidades de definição de agenda para a federação. Isso se deve em partes à ampliação do campo jurisdicional da União, contida na Constituição de 1988, que pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política pública, contando com importante capacidade regulatória para influir na agenda dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012). Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) vem decidindo sistematicamente que as leis estaduais e municipais reflitam os dispositivos federais, impondo uma hierarquia das normas constitucionais e uma restrição à autonomia delegada pela Constituição de 1988 aos entes federados. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição de 1988 não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos governos locais, que atuam mais como implementadores de políticas públicas (PAPI, 2014).

### 3 | ASPECTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Dentro do campo das Teorias da Comunicação, a Teoria do Agendamento - *agenda-setting* - foca no jornalismo como um “distribuidor de saberes”. A conceituação surgiu com Walter Lippmann, nas décadas de 1940 e de 1950, com a premissa de que “a notícia não é um espelho das condições sociais, mas um relato de um aspecto que se impôs”. A teoria do agendamento apresenta a explicação de que os consumidores de notícias têm uma tendência a considerar mais importantes os conteúdos veiculados na imprensa; assim, os meios de comunicação “agendariam” nossas conversas. A Teoria do Agendamento parte da premissa de que as notícias existem e têm determinadas características porque os veículos de comunicação buscam direcionar com os leitores e espectadores devem pensar a respeito dos fatos noticiados. A perspectiva teórica sugere, pois, que os meios de comunicação tendem a “agendar” nossos diálogos e conteúdos (WOLF, 2001). Nessa perspectiva teórica, a influência da mídia no dia-a-dia das pessoas está na própria dinâmica de funcionamento das empresas de comunicação, a partir de seus critérios de noticiabilidade e com sua cultura peculiar. Prevalece a ideia de que as pessoas têm tendência para incluir – ou mesmo excluir – em seus conhecimentos o que os *mass media* incluem ou excluem do seu próprio conteúdo (SHAW apud WOLF, 2001).

Colocando isso em uma perspectiva local, a influência dos Grupos de Comunicação da Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS) é muito forte e presente junto aos cidadãos gaúchos, através de seus vários veículos de comunicação (televisão, rádio, jornal

impresso e portal online). Um dos destaques da RBS é o Jornal Zero Hora. Fundado em 04 de maio de 1964, logo após o golpe civil-militar no Brasil, é o mais importante jornal da região sul do país. Editado em Porto Alegre, atualmente conta com mais de 200 jornalistas em sua redação, vários cadernos culturais e de prestação de serviços, e uma presença digital como portal de notícia (ZeroHora.com.br) e em redes sociais como o *Facebook* e o *Twitter*. O Jornal Zero Hora é um dos cinco maiores do Brasil e se consolidou como o principal do Rio Grande do Sul, liderando o mercado, em especial, a partir dos anos 1960. O jornal auxiliou a criar um padrão de consumo e de recepção de práticas discursivas junto ao público gaúcho. A Teoria do Agendamento ajuda a identificar o posicionamento do jornal Zero Hora no imaginário e no grau de influência junto à população gaúcha.

O Grupo RBS sempre ocupou importante posição empresarial no Rio Grande do Sul, detendo, em 2009, 80% do controle do mercado publicitário da região e comandando a área televisiva em termos quantitativos. Ainda com dados entre 2009 e 2011, havia no Rio Grande do Sul aproximadamente 200 títulos de jornais membros da Associação Rio-Grandense de Imprensa. O jornal Zero Hora era lido, no início da década, por cerca de um milhão e meio de leitores, embora tenha perdido números absolutos entre 2017 e 2018, até mesmo pela queda de interesse geral do brasileiro em relação à leitura de jornal. Há uma vasta literatura, basicamente no campo da comunicação, que vem nos últimos anos analisando, de maneira particular, as notícias veiculadas no jornal e seu direcionamento no imaginário gaúcho, desde uma perspectiva de agente ativo da opinião pública sobre os governantes ou mesmo na mensagem interna de isenção que a empresa busca transmitir para o seu público (OLIVEIRA, 2004; MISOCZL e FERREIRA, 2005; FELIPPI, 2006; QUEVEDO, 2006; TATSCH, 2007; RECK, 2011; LINCKE, 2014).

Nossa hipótese é de que as manchetes e chamadas de capa de Zero Hora vão na direção de colocar uma imagem negativa da Presidente da República e uma imagem neutra do Governador do Rio Grande do Sul, no ano de 2015, fortalecendo a visão crítica ao centro político nacional. Uma discussão crítica da utilização dessa abordagem das valências tem sido recorrente na literatura sobre mídia política, mas essa abordagem nos parece mais correta para medir a parcialidade do jornalismo gaúcho (FERES JÚNIOR e SASSARA, 2016; MIGUEL, 2016).

Selecionamos as edições das capas de sábado, de janeiro até dezembro de 2015, por se tratar de uma espécie de 'resumo da semana' que busca informar o leitor trabalhador semanal que porventura não consegue acessar diariamente o jornal. Este recorte permitiu aos pesquisadores pontuar alguns aspectos relevantes para a pesquisa. No total, foram analisadas 39 capas da edição de sábado que produziram 50 manchetes envolvendo o governo federal e/ou o governo estadual. Essas manchetes foram observadas a partir de análise de conteúdo e de valências, buscando denotações do posicionamento midiático e editorial do jornal. E, por fim, são utilizados os recursos do *software NVivo* para uma análise também quantitativa do uso de termos

correlacionados à classe política feitos pelo jornal “Zero Hora”, inserindo os dados das manchetes e as principais fotos utilizadas, trazendo agrupamentos importantes de informações e dados.

#### 4 | ANÁLISE DOS DADOS

Antes de passar para a análise dos dados faz-se necessário uma breve recapitulação da crise política nacional e estadual. O ponto de partida da crise nacional foram os meses de junho e julho de 2013. Inicialmente voltados para contestar o aumento das tarifas de ônibus nas capitais, as manifestações se estenderam por todo território nacional e logo recaíram sobre questões como corrupção e questionamento à política formal.

Já no início de 2015, medidas foram tomadas pelo governo petista para acalmar os ânimos das ruas, sendo que a equipe econômica e os principais quadros do governo federal foram substituídos para tentar acomodar o centro, especialmente o PMDB maior partido de coalizão do governo. Porém, as medidas adotadas pouco contribuíram para amenizar o clima político. A substituição do ministro da Fazenda, Guido Mantega, por Joaquim Levy não contentou a classe média que foi para as ruas em 2013. Dessa forma, outros manifestos e protestos começaram a vir a público, como os painelaços e marchas em espaços públicos aos domingos, já mais organizados e com uma bandeira bem definida: a deposição da presidenta e o encerramento do ciclo econômico-social iniciado pelo PT.

No que tange ao âmbito político regional, a eleição de 2014 não foi marcada pela mesma intensidade de conflitos que o âmbito nacional. Ao contrário, parecia haver certa inércia entre os eleitores, até mesmo como um reflexo do processo desencadeado em nível nacional, e uma oposição apriorística ao partido do governador que se recandidatara ao cargo. Mesmo assim, no início do pleito havia certa equivalência de intenção de votos entre o mesmo e a principal opositora, Ana Amélia Lemos do PP que liderava as pesquisas em agosto de 2014 com 39% de intenções de voto contra 30% de Tarso Genro, segundo IBOPE.

José Ivo Sartori, político do interior do estado, com um discurso ameno e um posicionamento de centro quase despolitizado, acabou se apresentando como uma terceira via naquelas eleições. Desta maneira, quando toma posse o governador José Ivo Sartori do PMDB, inicia a implementação de seu plano político. Anuncia cortes de gastos em inúmeras áreas e suspensão do pagamento de despesas deixadas por Tarso Genro, os chamados “restos a pagar”, por um período de seis meses; cancela nomeações e concursos públicos. Em maio de 2015 inicia o parcelamento de salários dos servidores; dá o calote na dívida da União e logo em seguida aumenta as alíquotas de ICMS de 17% para 18% que é aplicada a operações e prestações de serviços sem alíquota específica. Já as alíquotas sobre energia elétrica, álcool, gasolina e telefonia fixa e móvel sobem de



à Presidente petista ou ao Governador peemedebista. O mecanismo usado foi o da análise de valências, a partir das mensagens inseridas nas manchetes das capas de Zero Hora dentro de um enquadramento positivo, negativo ou neutro (FERES, JR, 2016; FERES, JR e SASSARA, 2016).

	Positiva	Neutra	Negativa
<b>Dilma Rousseff</b>	4	20	38
<b>José Ivo Sartori</b>	6	2	30

Tabela 1. Análise de valências das manchetes de capas de Zero Hora (%)

Fonte: Zero Hora, nº de casos = 50. Dados processados pelos autores.

Contra intuitivamente ao postulado anterior sobre o papel e peso da política nacional na vida dos cidadãos percebe-se que, por mais que as manchetes positivas sejam raridade na cobertura política do jornal, tanto Dilma Rousseff quanto José Ivo Sartori são bastantes criticados em relação as respectivas crises político-econômicas. Nessa verificação quantitativa das manchetes de Zero Hora observa-se uma equivalência de críticas aos dois gestores sobre as crises político-econômicas federal e estadual em 2015.

Esses dados são contrastantes com o perfil histórico de relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, e o papel do primeiro na execução de questões relevantes à população – que vão da economia às políticas públicas –, através dos serviços públicos e das imagens e interpretações veiculadas pela mídia ao longo dos anos (PAPI, 2014).

	Economia	Protestos	Má Gestão
<b>Dilma Rousseff</b>	Ajuste Fiscal; Inflação	Desemprego; Escândalo da Petrobrás	Crise na Base Governamental
<b>José Ivo Sartori</b>	Rombo no Caixa Estadual	Greves dos Professores	Parcelamento de Salários

Tabela 2. Principais assuntos nas manchetes de capas de Zero Hora

Fonte: Zero Hora, nº de casos = 50. Dados processados pelos autores.

Na tabela 2, é possível detectar que, dentre os itens selecionados como manchetes para as capas de Zero Hora aspectos econômicos são as principais interrogações e intervenções do jornal sobre os governantes, e até mesmo causam reflexos nos protestos e nas críticas de má gestão da máquina pública feitas pela sociedade. Algumas menções, a seguir, são exemplares nesse viés de forte crítica em cima de Dilma Rousseff e José Ivo Sartori na parte econômica. Na edição de 13.02.2015, há o reforço da denúncia contra José Dirceu, outrora nome forte do PT, sobre a propina recebida pelo partido no escândalo da Petrobrás e também uma informação a respeito da queda do Produto Interno Bruto. Na edição do dia 14.03.2015, há uma referência às manifestações pró-PT, no dia anterior, e a perspectiva para aos

grupos a favor do impeachment presidencial, no dia seguinte, em conjunto com uma informação de alta do dólar.

Isso significa que até manchetes de capa neutras em relação a Presidente da República vêm acompanhadas por notícias em segundo plano com apelo negativo para Dilma Rousseff ou membros de seu partido. Isso acontece também, em menor medida, com o governador José Ivo Sartori. Mas a grande diferença na cobertura desses chefes do Executivo está na representação qualitativa das capas.

A partir da análise de conteúdo e da verificação imagética do material coletado, foi possível detectar que a presidente da República acabou por ter uma sua imagem exposta com mais simbologia negativa do que o então governador do Rio Grande do Sul. Afora as fotos dos rostos destes representantes aparecerem de modo a retratá-los de maneira acuada, irritada ou perdida, no caso de Dilma Rousseff, a representação gráfico-imagética da publicação se dedicou um pouco mais em retratar os indicadores econômicos do governo petista de maneira a representar dificuldade, vide os casos, a seguir, da enorme tesoura representando cortes de recursos do governo federal ou o desenho de Dilma, acompanhada do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, perdendo o fôlego com os indicadores econômicos em queda.



Figuras 2 e 3. Capas do Jornal Zero Hora em março e abril (2015)

Fonte: Zero Hora

No restante do mês de março, seguem aparecendo capas destinadas a ilustrar o contexto político nacional. São dados destaques aos cortes do governo federal e como podem impactar no RS, por meio do FIES. Em abril é dada maior atenção pela capa do jornal à crise do estado, embora com ênfase distinta a dada aos fatos ocorridos no governo federal. Conforme é possível ver nas figuras 4 e 5, adiante, a referência à Sartori aparece de forma discreta na parte de baixo da capa do jornal.



Figuras 4 e 5. Capas do Jornal Zero Hora em maio (2015)

Fonte: Zero Hora.

No meses de junho e de julho, como visto nas figuras 6, 7, 8 e 9, há o destaque para os eventos da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, sobretudo ao caso de investigação de desvio de verbas da estatal de petróleo, Petrobrás, e a relação desses desvios financeiros com filiados do PT. As manchetes de capas de Zero Hora são claramente chamativas quanto a essa relação excusa entre o partido de Dilma Rousseff e os desvios de dinheiro da Petrobrás.

O governo do Rio Grande do Sul também é referenciado no mês de julho quando Sartori anuncia seu desejo de privatizar estatais gaúchas, logo depois de uma capa semanal apontar a crise financeira do estado.





Figuras 6, 7, 8 e 9. Capas do Jornal Zero Hora em junho e julho (2015)

Fonte: Zero Hora.

Durante os meses de agosto e setembro, embora o jornal tenha dedicado uma capa para mostrar a resistência da então presidenta Dilma às articulações pró-impeachment, o destaque volta-se para a crise estadual. São três finais de semana dedicados a mostrar os eventos como greves estaduais de diversas entidades inclusive da educação. Novamente aparecem o parcelamento dos salários ao funcionalismo público e o pedido de empréstimo pelo governador. Em outubro, novamente as atenções do jornal voltam-se para abordar a situação econômica nacional e a relação da política nacional, sobretudo os problemas entre o PT e PMDB na base do governo.

## 5 | CONCLUSÕES

Assim, a perspectiva do agendamento apresenta a premissa de que os consumidores de notícias têm uma tendência a considerar mais importantes os conteúdos veiculados na imprensa do que propriamente uma análise mais profunda dos fatos. No caso da crise político-econômica, brasileira e gaúcha, o foco desenvolvido pelo Grupo RBS, por meio do jornal Zero Hora, foi direcionado para ambas crises, nacional e estadual, durante o ano de 2015. Dentro dessa posição de agendamento de Zero Hora do debate público gaúcho, a questão econômica sobressaiu-se como foco do periódico impresso. A fiscalização das ações dos governantes para resolverem os problemas econômicos foi a marca do jornal na cobertura política.

A análise de capas do jornal Zero Hora, durante o ano de 2015, apontam para uma forte personalização dos problemas econômicos, nacionais e estaduais, em cima dos governantes. Os partidos políticos não são responsabilizados e não são citados pela publicação, em conjunto com as coalizões governamentais que dão sustentação

aos governos, dos problemas político-financeiros. A capacidade de gestão dos chefes de Executivo sempre é colocada à prova, pelo jornal, em detrimento das dificuldades, internas e externas, que os governantes enfrentam no cotidiano de seus mandatos. Tal visão de Zero Hora, repassada ao leitor do jornal, fortalece a personalização da vida política, o que nem sempre possibilita responsabilizar os partidos destes políticos por alguns possíveis problemas de governabilidade.

É importante ressaltar que a posição de Zero Hora pode variar no tempo conforme a popularidade do governante oscila durante seu mandato. Assim, os dados analisados refutam, em parte, a hipótese de pesquisa que cogitava o apelo de Zero Hora sobre o governo federal como grande protagonista da crise política e econômica atual no Brasil e no Rio Grande do Sul. Tanto a presidenta Dilma, do PT, quanto o governador Sartori, do PMDB, aparecem como os principais responsáveis pelas suas respectivas crises políticas, com leve seletividade para retratar a então Presidenta de maneira mais caricatural.

Atualizando as informações, Dilma Rousseff sofreu a cassação do seu mandato em 2016. O impeachment ocorreu no contexto de um processo aberto em 2 de dezembro de 2015, pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. O processo de impeachment foi aprovado na Câmara, em 17 de abril de 2016, e no Senado Federal, em 31 de agosto de 2016, resultando na cassação do mandato de Dilma.

Nas eleições de 2018, José Ivo Sartori (PMDB/MDB-RS) foi derrotado nas eleições para o Governo do Rio Grande do Sul. Sartori, que buscava a reeleição, perdeu em segundo turno para o candidato do PSDB, Eduardo Leite, em 28 de outubro de 2018. O eleitor gaúcho manteve a “tradição” de não reeleger o governador, desde que foi instituído o direito de se candidatar à reeleição, a partir de 1998.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-125.

\_\_\_\_\_; F.L.; PEDROTI, P; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. IN: LOUREIRO, M.R; ABRUCIO, F.L; PACHECO, R. S. **Burocracia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BURGESS, M; GAGNON, A. **Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions**. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

- CARVALHO, José Murillo de Carvalho. **Os Bestializados**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- FACCIN, Milton Julio. **Zero Hora: a voz que une os gaúchos**. Trabalho apresentado no 7º Encontro Nacional de História da Mídia. Porto Alegre, 2009.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: a formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Editora Globo, 2012.
- FELIPPI, A.C. **Jornalismo e identidade cultural: construção da identidade gaúcha em Zero Hora**. Tese de Doutorado em Comunicação Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.
- FERES, JR. J. Em defesa das valências: uma réplica. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 19, p.277-298, 2016.
- FERES, JR. J; SASSARA, L. **O cão que nem sempre late: o Grupo Globo e a cobertura das eleições presidenciais de 2014 e 1998**. Revista Compólitica, vol. 6 (1), p.30-63, 2016.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 1999; e COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FIGUEIREDO, R; LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo: Experiências inovadoras na administração pública brasileira**. Brasília: MH comunicação, 1996.
- GOHN, M.G. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.
- HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1975.
- LINCKE, M. **A construção da credibilidade e a publicidade autorreferencial: uma análise da campanha de 50 anos de Zero Hora**. Trabalho de Conclusão de Curso em Comunicação Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- MARCONDES FILHO, Ciro. **Comunicação e jornalismo**. A saga dos cães perdidos. São Paulo: Hacker Editores, 2000.
- MCLUHAN, M. **O meio é a mensagem**. In: MORTENSEN, Charles (Org.). Teoria da Comunicação: textos básicos. São Paulo: Mosaico, 1980. p. 428-441.
- MIGUEL, Luiz Felipe. Quanto vale uma valência? **Revista Brasileira de Ciência Política**, vol. 17, p.165-178, 2016.
- MISOCZL, M.C; FERREIRA, C. A construção simbólica da definição de governar e de governador realizada pelo jornal Zero Hora nas três últimas eleições gaúchas. **Cadernos EBAPE.BR**, VOL. 3, nº 4, 2005, p.1-17.
- OLIVEIRA, S. M. **Movimento dos Sentidos**: o discurso do jornal Zero Hora sobre o Partido dos Trabalhadores, durante a comissão parlamentar de inquérito da segurança pública, realizada pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 2001. Dissertação de Mestrado em Comunicação e Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.
- PAPI, Luciana. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de**

**assistência social:** uma análise na região metropolitana de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

PEREIRA, B. **O Estadista, a Nação e a Democracia.** In A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

PETERS, B. G. **The Search for Coordination and Coherence in Public Policy:** Return to the Center? Pittsburgh: University of Pittsburgh, Department of Political Science, 2005.

QUEVEDO, J. **Porto Alegre de Papel:** uma análise das capas de Zero Hora de 1989 e 1992. Trabalho de Conclusão de Curso em Comunicação Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

RECK, T. **Breve análise da cobertura de polícia e segurança pública em Zero Hora e Correio do Povo no período eleitoral.** Trabalho de Conclusão de Curso em Comunicação Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos CEBRAP**, N<sup>o</sup> .97, São Paulo, nov. 2013.

TATSCH, J. **O grosso calibre das palavras:** um estudo da cobertura de segurança pública de Zero Hora. Trabalho de Conclusão de Curso em Comunicação Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação.** 6.ed. Lisboa: Presença, 2001.

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/11/22/estado-do-rio-grande-do-sul-faliu-afirma-secretario-de-sartori.htm>, acessado em dezembro de 2017.

## **SOBRE A ORGANIZADORA**

**Anna Paula Lombardi** - Possui graduação em Bacharelado em Geografia (2011) e Licenciatura em Geografia (2014) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - PR. Mestre em Gestão do Território (2014) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR. Doutora em Geografia (2018) pela mesma Instituição. Bolsista Capes pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior realizado na Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Chihuahua/México pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo no Doutorado em Estudios Urbanos (2017). Conhecimento na área de Geografia e Ensino de Geografia. Atua principalmente nas áreas de espaço urbano, Planejamento Urbano, sociedade; práticas sociais, grupos de minorias, políticas públicas e os estudos da Geografia da Deficiência (the Geography of Disability). Trabalhou como Professora/formadora na UAB no curso de Licenciatura em Geografia pela disciplina de (OTCC) Orientações de trabalho de conclusão de curso pela Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR. Atualmente é Docente pela Faculdades CESCAGE e realiza Orientações e supervisões no curso de Especialização em História, Arte e Cultura a distância pela Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR.

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-052-0

